UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA COMMUNE BELGE ET LA COMMUNE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 25 Mai 1910, à 4 h. 1/2

PAR

René COLLET

Président : M. JACQUELIN.
Suffragants : MM. TRUCHY, *professeur.*
JÈZE, *agrégé.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA COMMUNE BELGE ET LA COMMUNE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le Mercredi 25 Mai 1910, à 4 h. 1/2

ACAD. LEGO RAT. BIBL.

PAR

René COLLET

Président : M. JACQUELIN.

Suffragants : MM. TRUCHY, *professeur*.
JÈZE, *agrégé*.

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
1910

A MES PÈRE ET MÈRE

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555821_0009

INTRODUCTION

On parle beaucoup de la décentralisation, panacée sociale à la mode: décentralisation artistique, intellectuelle, économique, politique ; et cette dernière paraît bien être la clef de toutes les autres en un pays où volontiers l'on se laisse hypnotiser par le caractère « officiel ». L'expression « décentralisation politique » désigne parfois le fédéralisme qui suppose en effet émiettement et décentralisation de souveraineté, mais dans leur sens courant, précisé parfois par l'épithète « administrative », les mots « décentralisation » et « centralisation » — la question est en effet toute relative — expriment l'existence ou la non-existence, dans un pays unitaire, d'organismes distincts de l'état proprement dit, représentatifs d'une circonscription, et le plus ou moins d'attributions et d'indépendance de ces pouvoirs locaux.

Il nous a paru intéressant de comparer à ce point de vue la législation communale de deux pays aussi rapprochés par l'histoire comme par la géographie que le sont

la Belgique et la France. Dans ce petit pays où, disait Lamartine, la liberté est une habitude, les franchises locales ont un passé glorieux et sont restées particulièrement en honneur ; sans doute la Révolution a fait table rase de ce passé, mais précisément n'était-il pas tentant de comparer le développement de deux législations ayant pour même origine le droit de la Révolution ?

Le « régionalisme » surtout étant à l'ordre du jour il eut été plus actuel de choisir la province ; celle-ci toutefois comme le département français, quoique à un degré moindre, a un caractère plus artificiel ; la région est toujours un peu une fiction légale, correspondant à des interêts définis sans netteté ; partant, elle est moins riche en attributs et intéresse moins la population ; son importance d'ailleurs semble bien être conditionnée par celle de la commune. « De ces associations obligatoires sur un territoire déterminé qui limitent les droits de l'individu au profit des intérêts communs, la cité est le plus naturel et historiquement le premier échelon ». — « La même cause, disait Domat, qui a lié les hommes en société, a fait de leurs premières sociétés des villages, bourgs et villes » — et dans un état moderne elle reste un organisme essentiel et complexe car « tout part de la commune et y aboutit » (1). Son rôle est en Belgique particulièrement large. « L'institution communale, disait

(1) Bernimolin, *Les Institutions provinciales et communales*. La commune, chapitre I.

un procureur général à la Cour de cassation en audience solennelle, occupe dans l'ensemble de nos institutions nationales une place si considérable que bien des choses s'ébranleraient si elle subissait la moindre atteinte. Je ne comprends pas la possibilité de la détruire ou de la dénaturer » (1).

Enfin si de nombreux traits distinguent la province belge du département français, ces mêmes traits appartiennent aussi à la commune belge, renforcés et plus précis : « c'est dans ce domaine (communes) que le droit administratif de la Belgique a fait preuve du maximum d'originalité et qu'il est le plus complètement lui-même (2). »

Dresser le bilan des résultats obtenus en un siècle par l'activité parallèle des deux états, dont l'un est un démembrement de l'autre, tel est le but que nous nous sommes proposé.

(1) Audience du 15 octobre 1877. Discours du procureur général Faider.

(2) *Revue de l'administration*. Bruxelles 1909, p. 20.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

HISTORIQUE ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

Nous avons dit que la source du droit communal belge était la Révolution française. On la chercherait vainement dans les anciennes coutumes qui firent la gloire des Flandres . Ces chartes de franchise locale variant avec chaque bourg ou ville, rendaient le droit municipal aussi bigarré que le droit privé ; le plat pays n'ayant pu souvent en obtenir, demeuré entièrement sous l'autorité du seigneur, s'organisait pour satisfaire aux intérêts collectifs en communautés n'exerçant à aucun degré la puissance publique ; au contraire, seigneuries collectives dans la hiérarchie féodale, les communes n'étaient rattachées à un pouvoir central que par des liens de vassalité assez lâches et jouissaient d'attributions presque souveraines.

Les caractères principiels du droit belge contemporain sont tout autres. La commune n'est plus une petite république à peu près indépendante, elle a perdu l'*imperium*, le droit de guerre et de justice, l'exemption des impôts généraux. La répartition des fonctions entre elle et l'État

est basée sur la distinction opérée par le législateur entre intérêts généraux et intérêts communaux, et si certains des premiers lui sont confiés, ce n'est que par délégation expresse. D'autre part, sauf quelques différences minimes d'après le chiffre de la population ou du revenu (1), les mêmes lois régissent toutes les agglomérations urbaines et rurales. Ces principes sont d'origine française et les lois des 14 et 22 décembre 1789 appliquées en Belgique en l'an IV et encore en vigueur, y ont servi de fondement à l'organisation moderne.

En 1815, cependant la Hollande chercha « à renouer, dit M. Giron, la chaîne des traditions perdues ». Il fut distingué entre les cités et le plat pays : le statut de celui-ci était réglé par les états provinciaux, la régence de chaque ville proposait elle-même le sien. Ce retour à l'individualité des chartes communales n'eut qu'un médiocre succès et en fait fut appliqué un régime uniforme par arrêté royal du 29 janvier 1824 (2), mais un grand pas était fait dans la

(1) Belgique. Loi communale du 30 mars 1836 coordonnée avec les modifications postérieures en exécution de la loi du 30 décembre 1887 par arrêté royal du 27 novembre 1891. *(Moniteur de l'Etat belge*, n° du 23 décembre 1891) : articles 79, 81, 100.

France. Loi municipale du 5 avril 1884 : articles 103, 104, 115, 145, 156, 157.

La distinction entre villes et campagnes est faite au contraire dans nombre de législations : Allemagne, Russie, Roumanie, Turquie, Grèce, Espagne, Portugal... Dans certains Etats d'Amérique, le municipe choisit lui-même son organisation.

(2) Une trace de cette division en villes et plats pays a survécu jusqu'à la loi du 31 mars 1874. Les villes étaient exclues des commissariats d'arrondissement (L. du 30 avril 1836).

voie décentralisatrice. Ce progrès fut maintenu par le décret provisoire du 8 octobre 1830 qui y ajoutait l'élection du corps communal par les notables. La Constitution de 1831 enfin arrêtait le statut actuel et prévoyait une loi pour régler les détails : ce fut la loi du 30 mars 1836 connue sous le nom de loi communale.

Ainsi tandis qu'en France la réaction contre le principe d'administration une et hiérarchisée progresse lentement, et que s'élabore le retour partiel, après unification, à l'état de choses antérieur à 1789 en de multiples étapes dont surtout les budgets de la Restauration, les lois des 18 juillet 1837, 24 juillet 1867 et 5 avril 1884(1), en Belgique au contraire, dès 1831, sont posées les règles générales dont l'application faite par la loi du 30 mars 1836 a survécu dans la plupart de ses dispositions.

Et de suite nous rencontrons le premier trait par lequel cette législation diffère de la française. Les communes — comme les provinces — ont leur place, avons-nous dit, dans la constitution belge. Les articles 31 et 108 les établissent et tracent les normes que devra suivre le législateur. Sans doute ceci semble n'avoir qu'une infime influence, puisque le législateur ne pourrait guère, même en l'absence de toute garantie constitutionnelle, supprimer ces institutions et que d'autre part des dispositions

(1) La loi du 18 juillet 1837 distinguait quatre matières sur lesquelles le conseil pouvait prendre une décision; la loi de 1867 les porte à neuf; la loi de 1884 transforme l'exception en principe, mais augmente la dépendance du maire vis-à-vis du préfet.

de cette nature sont nécessairement assez élastiques. Nous rencontrerons ces textes au cours de cette étude mais nous devons noter de suite que le fait lui-même en dehors de la rédaction des articles est déjà fécond en conséquences. Ce n'est pas en effet comme dépendances de l'édifice administratif que les provinces et communes ont sollicité l'attention du législateur, mais au même titre que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Après trois paragraphes traitant de chacun d'eux, un autre traite des « Institutions provinciales et communales » et malgré ce titre modeste ce sont bien deux pouvoirs qui sont ainsi créés par le Congrès — le mot d'ailleurs était dans la rédaction primitive et n'a disparu qu'incidemment (1) — et les juristes reconnaissent cinq pouvoirs : trois généraux, deux locaux. Le pouvoir communal est même le plus ancien de tous, ajoute M. Giron (2) ; ni lui

(1) Rapport de la Section centrale, par M. Revkem (Huykens. *Pièces justificatives*, nº 53).

(2) « Considérée dans son ensemble, dit M. Giron, la nation forme un corps unique, dont tous les membres sont liés entre eux par un intérêt général ; considérée dans ses subdivisions territoriales, elle se compose d'associations partielles qu'on nomme provinces ou communes et dont les membres sont liés entre eux par des intérêts locaux ; partant de ce double point de vue, le congrès national a institué deux sortes de pouvoirs, les uns sont des pouvoirs généraux, les autres des pouvoirs locaux. » Ces pouvoirs locaux ont des traits communs avec l'exécutif et avec le législatif. Comme le premier, ils prennent des mesures individuelles, assurent l'ordre et l'exécution des lois ; comme le second, ils établissent des impôts, votent un budget, portent des règlements qui sont de véritables « lois locales ». (Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*,

ni le pouvoir provincial ne sont, dit M. Orban, « des pouvoirs de l'Etat, des démembrements » de l'Etat, mais des « pouvoirs dans l'Etat » (1). Le dicton de Royer-Collard : « La loi politique trouve la commune et ne la crée point » se trouve ainsi être vrai non plus seulement sous l'angle historique mais encore sous l'angle juridique.

Tout ceci ne serait-il pas pur verbalisme ? Cette promotion de la législation municipale du droit administratif au droit constitutionnel n'est-elle pas purement honorifique ? Serait-ce vrai, que le fait conserverait une grande importance, car si un mot ne change rien en soi et d'une façon absolue, si l'anoblissement ou la décoration ne modifient en quoi que ce soit la valeur intrinsèque de l'anobli ou du décoré, il en va autrement dans la vie sociale. Les mots dirigent le monde plus que les idées, et un titre ou un ruban intensifie l'influence, donne droit à certains égards, augmente l'indépendance. Ce rôle des articles 31 et 108 est magistralement mis en relief par M. Orban. « C'est dans une constitution écrite, dit-il, que les libertés locales ont leur plus ferme soutien. Elle ont à craindre les attentats du pouvoir central, les violences d'en haut, il s'agit de les y soustraire. Pour y parvenir le

t. III. Pouvoir communal ; *Le droit administratif*, pp. 145, 175, 828, etc.

(1) Orban. *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. I, p. 239, 330. t. II, p. 2. — Cf. aussi : Errera, *Traité du droit public belge*. La Commune, *Cuyper*. Discours prononcé à l'audience solennelle de la cour de cassation en 1841 ; *Pandectes belges* : pouvoir communal.

droit constitutionnel moderne fait sortir d'une même origine et soumet au même souverain d'une part le pouvoir central, d'autre part les provinces et les communes. Le gouvernement, la législation, les administrations locales émanent désormais *à titre égal* de la Constitution même. Toutes ces autorités les unes comme les autres sont subordonnées à une autorité plus haute ; leurs titres sont égaux. Dans le domaine de leur compétence constitutionnelle, les institutions locales sont avec les institutions centrales sur un pied d'égalité, *de pouvoir à pouvoir*. On conçoit combien cette situation juridique donne de force et d'indépendance aux organismes locaux (1). » C'est le procédé exactement opposé à celui de l'an VIII qui sans doute a subi chez nous des remaniements considérables, mais continue à dominer l'esprit public : communes et départements sont des subdivisions administratives tracées par l'état (2).

Ce caractère de « corps politique » (3) donné à la commune entraîne de nombreuses conséquences juridiques déduites par le constituant lui-même ou par la jurispru-

(1) Orban, *op. cit.*, t. I, p. 330.

(2) « L'administration n'est plus simplement une branche de l'administration générale comme sous les lois françaises », elle n'est plus une « émanation locale du pouvoir exécutif ». (Giron, Dict. t. III, p. 72).

(3) Otto Mayer, *Le droit administratif allemand*, Paris 1905-06, 4 vol. t. IV. Comme synonymes, M. Otto Mayer dit aussi « corporation publique », « communauté politique », « corps d'administration propre ».

dence. Le législateur ne pourrait supprimer les communes, ni faire intervenir des autorités extra-communales dans la gestion des intérêts locaux autrement que par voie d'approbation pour un acte déterminé, procédé spécialement autorisé par la constitution (1). Lui-même sans doute délimite la compétence de la commune et porte toute prescription non contraire à la constitution, mais il ne pourrait autoriser le gouvernement à en porter : le seul rôle réservé à celui-ci est l'exécution de la loi au moyen de « constatations de devoirs » ou d'« annulations » (2) ; lui permettre, comme en France, sans restriction, l'annulation d'actes communaux serait inconstitutionnel (3).

De plus le gouvernement (non plus que la province) ne saurait ni prendre lui-même aucune décision du ressort des autorisés communales, ni impartir à celles-ci aucun ordre. Tout acte de cette nature serait illégal. Ainsi des règlements royaux portés pour l'ensemble du pays ont été déclarés nuls comme empiétant sur les attributions dévo-

(1) Constitution, art. 108-2°.

(2) Constitution, art. 108-3°. — L'expression « constatation de devoirs », est de M. Otto Mayer (*op. cit.*, t. IV) qui dit : « Il ne saurait y avoir aucun pouvoir disciplinaire d'une communauté politique sur l'autre, mais la communauté-mère peut se réserver l'approbation sur certains points et maintient le corps d'administration propre dans sa sphère légale par des constatations de devoirs et des annulations ».

(3) Loi municipale, art. 95, deux. al. — Une disposition analogue du projet belge fut repoussée comme anticonstitutionnelle (Giron, Dict. t. III, p. 114 : *Revue communale*, 1906, p. 156.)

lues à la commune (1). Ainsi encore est nul tout ordre donné à un magistrat communal ; aucun d'eux n'est placé à aucun point de vue sous l'autorité d'un agent du gouvernement. Un arrêt célèbre, contraire à cette dernière règle, fut rendu en 1882 par la Cour de cassation, mais le législateur en modifiant deux articles de la loi de 1836 précisa cette autonomie communale et il demeure certain que le gouvernement est impuissant pour contraindre les communes à l'exécution d'une mesure émanée de sa seule initiative (2).

L'antithèse de ces principes avec ceux qui ont régi la Belgique sous les lois françaises apparaît très nette. « Un des points essentiels de la Constitution, disait l'Instruction du 8 janvier 1790, est l'entière et absolue subordination » de chaque centre administratif à celui qui lui est supérieur (3). L'idéal d'unité, durant deux siècles

(1) *Infra* : police.

(2) Le ministre avait envoyé aux échevinages une circulaire relative au projet de loi d'instruction primaire avec ordre d'affichage, le 15 mars 1879. Les échevins de Bruges refusèrent l'affichage, déclarant cet ordre illégal ; cette résolution fut annulée par arrêté royal du 11 avril suivant comme sortant des attributions communales, arrêté reconnu légal par la Cour de cassation (arrêt du 16 mai 1892). Approuvé par M. de Gronkel (*Essai sur l'institution des commissaires spéciaux*). Cette décision fut attaquée par la majorité des auteurs (notamment Bernimolin, *op. cit.*, p. 224). Les nouveaux articles 88 et 90 (loi du 30 décembre 1887, art. 17 et 18), les discussions parlementaires, la dépêche du 21 décembre 1899 renforcent et précisent la thèse constitutionnelle (*Annales parlementaires 1887*).

(3) Instruction du 8 janvier 1790 sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs ; décret du 19 juillet 1791

celui de la monarchie, était ainsi poussé à son maximum par la Révolution au nom d'un nationalisme outrancier. Cette « unité » ne fut alors, il est vrai, que toute théorique ; mais, réalisée méthodiquement par Bonaparte, elle semble encore aujourd'hui peser sur la vie française. Notre commune est surtout la base de la pyramide administrative, sa constitution est encore conçue en vue de l'obéissance, son chef, dont toujours les actes sont à la merci des agents du pouvoir central, est souvent leur subordonné.

Sans doute, de nombreuses lois décentralisatrices ont cherché à lui donner de l'air, quelquefois même très largement, mais généralement dans une des annexes de la construction. C'est la liberté d'allure dans l'exercice de son activité qui manque à la commune française, de tous côtés elle est resserrée par des prescriptions légales ou la présence du préfet ; « c'est moins, dit M. le professeur Berthelemy, en augmentant les fonctions des corps municipaux, qu'en démocratisant le recrutement de ces derniers » (1) que notre législateur a retouché le régime communal (2).

dont l'article 26 porte : « Le corps municipal pourra, sous le nom et l'intitulé de délibération et sauf la réformation, s'il y a lieu, par l'administration du département sur l'avis de celle de district, faire des arrêtés sur les objets qui suivent ».

(1) H. Berthelemy, *Les Institutions municipales de la France* (Schriften des Vereins für social-politik. Verfassung und Fervargtung-organisation des Stadte), p. 172.

(2) La loi de 1884, disait M Aucoc, « n'est pas sortie des cadres de

Sur bien des points cependant, les mêmes règles ont été édictées dans les deux pays, fréquemment même le droit français s'est montré plus libéral vis-à-vis des Conseils locaux ; aussi est il intéressant de voir ce que sous ces principes divergents sont réellement la commune belge et la commune française. Nous nous proposons d'esquisser cette comparaison au triple point de vue de leur organisation, de leurs attributions, de leurs finances.

l'ancienne législation, elle n'a apporté aucune modification radicale à l'ancien système ». (*Conférences sur l'administration et le droit administratif*, I, p. 291).

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION

Constitution des communes.

La Constitution belge a tacitement reconnu les communes alors existantes, leurs noms, leurs circonscriptions, leurs chefs-lieux et décidé qu'à l'avenir toute modification devrait être faite par voie législative (1). Une loi postérieure exige l'avis préalable du Conseil provincial ; les habitants peuvent adresser au gouvernement toutes demandes de changement, mais les autorités communales ne sauraient s'immiscer dans l'instruction (2).

Sur ce premier point, la législation française est plus décentralisatrice, qui exige toujours outre l'avis du Conseil d'arrondissement celui du ou des Conseils municipaux et éventuellement d'une Commission syndicale et qui, lorsque la modification projetée n'est qu'une fusion

(1) Art. 3.

(2) Loi provinciale, art. 83 ; arrêté royal du 6 février 1903.

ou une rectification de territoires n'affectant pas les limites cantonales, donne au Conseil général pouvoir de décision sur avis conforme des Conseils municipaux intéressés. Elle est moins libérale toutefois en réservant l'initiative de ces propositions au préfet, au Conseil municipal ou au tiers des électeurs (1).

Les modifications en Belgique, surtout les suppressions, — ce qui s'explique par la force du sentiment communal, — ont d'ailleurs été peu nombreuses depuis 1831. Sans doute, chez nous également, le fusionnement est assez rare, mais il n'en a pas toujours été ainsi ; et l'annexion des communes suburbaines est un procédé normal d'accroissement des grands centres. Au contraire, la commune de Bruxelles ne compte pas 200.000 habitants alors que l'agglomération réellement urbaine en compte près de 700.000, le sentiment communal des faubourgs ayant eu jusqu'ici raison des tentatives d'extension de la métropole (2).

(1) Loi municipale, art. 2 à 9.

(2) De 1831 à 1908, quatre communes seulement ont été supprimées en Belgique (une en 1849, une en 1881, deux en 1899). (*Annuaire statistique de la Belgique*, 1908).

En France, le nombre des communes est descendu pendant la période 1836-1846 de 37.252 à 36.819 (diminution de 1,1 %) ; par la suite, il s'est sensiblement maintenu (36.835 en 1851, 36.826 en 1856) pour tomber après l'annexion de la Savoie et du Comté de Nice et la perte de l'Alsace-Lorraine à 35.989 (1872) (Bloch, *Statistique générale comparée de la France*). Depuis, 26 communes ont été supprimées soit d'un dénombrement à l'autre : 0, 4, 7, 4, 3, 4 3, 1 (ministère de l'Intérieur : *Dénombrements quinquennaux* de

Par suite d'érections nouvelles le nombre des communes suit en Belgique une marche ascendante régulière depuis 1831 ; en France ce mouvement ne date que de 1872 et encore est-il moins régulier et moins accentué (1). Il y avait en 1908, 2.629 communes belges et 36.227 communes françaises (2). Le total belge est supérieur eu égard à la superficie du territoire et inférieur eu égard au chiffre de la population, ce qui à première vue semble une conséquence de la forte densité de peuplement (3) ; cependant si cette différence de densité, l'un des caractères étant donné, rend l'autre nécessaire, ce serait une erreur de croire que le moindre nombre des communes est un

1872, 1876, 1881, 1886, 1891, 1896 ; *Situation financière des communes* de 1908).

(1) Les créations de communes ont été, en Belgique, depuis 1831, par périodes décennales, de 33, 36, 33, 37 ; en France, depuis 1872, par périodes quinquennales, de 67, 45, 31, 27, 29, 26, 33 (soit 0,7 % contre 2,5 % en Belgique) (Mêmes sources. La situation financière de 1907 accuse 5 créations et 1 suppression, celle de 1908, 5 créations, et cependant elles donnent des totaux respectifs de 36 227 et 36.225. Ce premier chiffre est une erreur d'addition et doit être rectifié 36.222, les communes créées n'ayant pas été ajoutées au total de chaque département, ni celle supprimée soustraite à celui du Doubs. La différence d'une unité en moins au second chiffre provient d'une suppression dans le Cher qui n'est pas annoncée dans l'introduction).

(2) Belgique : dernier tableau de classification des communes annexé à la loi du 31 décembre 1902 (2.618) plus onze créées depuis. (*Moniteur belge*, n° du 7 janvier 1903).

(3) Densité : population belge : 243 habitants par kil. carré ; population française : 73,1 (*Annuaire statistique de la Belgique*, 1907. *Annuaire statistique de France*, 1907). — La population des villes de plus de 50.000 habitants est en Belgique de 17 %, en France, y compris Paris, de 24 %, Paris non compris de 16 %.

corollaire de la plus grande densité de population. Celle-ci sans doute est un facteur influent, mais il faudrait aussi tenir compte du nombre et de l'importance relative des agglomérations, produits eux-mêmes de la géographie, de l'histoire, de l'état économique (1).

En comparant la Belgique aux départements français qui en sont le prolongement (Nord, Pas-de-Calais, Aisne, Ardennes, Meuse), nous voyons que malgré une densité de population très forte, malgré de très grandes villes, dans les provinces d'Anvers et des Flandres, la moyenne de superficie communale est très élevée ; celle du Limbourg également, relativement à la densité de sa population ; seule celle du Brabant, à cause de l'agglomération bruxelloise, est beaucoup plus basse. La moyenne générale enfin est supérieure, malgré une densité beaucoup plus forte, à celle de chacun de ces départements comme à celle de leur ensemble. De même la population communale moyenne est dans chaque province plus grosse que dans un département de densité plus considérable. Il ressort de cette comparaison que la commune belge est généralement, toutes circonstances égales, plus

(1) Les départements de l'Ardèche, de la Drôme, du Cantal, de la Corse, des Landes, des Hautes-Alpes, de population de plus en plus faible, ont bien une moyenne de territoire communal de plus en plus grande, mais la Meuse, le Gers, les Basses-Pyrénées, la Charente, la Loire-Inférieure, les Bouches-du-Rhône, de population de plus en plus forte, suivent la même progression.

vaste et plus peuplée que la commune française (1).

Si nous examinons le classement des communes d'après la population, le même phénomène est mis en relief :

	Belgique	France
Communes de moins de 300 habitants.	5 °/₀	30 °/₀
— — 500 —	16 °/₀	51 °/₀
— — 1.000 —	43 °/₀	78 °/₀
— — 2.000 —	70 °/₀	92 °/₀
Communes de 1.000 à 5.000 habitants.	46 °/₀	19 °/°
— 5.000 à 10.000 —	6 °/₀	0,9 °/₀
— 10.000 à 20.000 —	2 °/₀	0,4 °/₀
— plus de 20.000 —	1,5 °/₀	0,3 °/₀

(1) Voici les moyennes des provinces et départements pour 1907, établies d'après les Annuaires statistiques :

	Population par kil. carré	Moyenne de superficie communale	Moyenne de population communale
Belgique	243	1.192 hect.	2.729
France	73,1	1.457	1.084
Brabant	424	954	4.047
Nord	328,4	858	2.850
Hainaut	322	842	2.715
Anvers	320	1.862	5.970
Flandre orientale	312	2.091	3.652
Liège	302	846	2.554
Les deux Flandre et Anvers	300	1.750	4.350
Flandre occidentale	264	1.298	3.428
Pas-de-Calais	150	734	1.119
Les cinq départements	128,8	914,4	1.142
Limbourg	107	1.141	1.253
Namur	98	1.008	989
Aisne	72	876	635
Ardennes	60,4	1.041	631
Luxembourg	51	1.941	1.001
Meuse	44,9	1.063	478

Et cette opposition semble devoir devenir de plus en plus accentuée, n'ayant cessé de s'accuser depuis 1875. Tandis que les communes de moins de 300 habitants sont devenues en Belgique de plus en plus rares, elles sont devenues en France de plus en plus fréquentes. Le nombre des bourgs belges reste stationnaire, celui des gros villages et bourgs français faiblit. Si dans les deux pays le nombre des petites villes croît lentement, ce mouvement ne s'étend en France qu'aux localités de plus de 4000 habitants, alors qu'en Belgique, il y faut comprendre celles de plus de 3000. Par leur importance la majorité des communes belges est donc mieux préparée à la vie communale.

CHAPITRE PREMIER

LE CORPS COMMUNAL

« Il y a dans chaque commune, dit l'article premier de la loi de 1836 un corps communal composé de conseillers, du bourgmestre et des échevins ». « Le corps municipal de chaque commune, dit l'article premier de la loi de 1884, se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints ». La symétrie paraît absolue ; le role de ces autorités, le fonctionnement des organes collectifs sont cependant très différents ; nous les étudierons dans deux paragraphes consacrés respectivement au conseil, puis aux bourgmestre et échevins. Dans un troisième nous examinerons le recrutement de ces magistrats.

I. — Le Conseil.

Le nombre des conseillers y compris les échevins et le bourgmestre (1) est comme en France proportionné à

(1) Dans certains cas cependant, le bourgmestre n'est pas compté dans ce chiffre. (*Infra* : Des membres du corps communal).

l'importance de la commune (1). Chez nous le chiffre fixé n'est qu'exceptionnellement impair ; il l'est toujours en Belgique afin de faciliter la formation d'une majorité ce qui est d'autant plus utile que les présidents, n'ont pas comme les nôtres voix prépondérante en cas de partage (2).

La progression belge présente d'autres caractéristiques plus intéressantes ; le nombre des conseillers varie de 7 à 39 en treize catégories, tandis qu'en France il ne varie que de 12 à 36 en neuf catégories seulement : de ces catégories dix au lieu de cinq concernent les communes de plus de 10.000 habitants, trois au lieu de quatre concernent celles de moins de 10.000 habitants (3). Le nombre des conseillers d'autre part n'augmente que de deux en deux d'une catégorie à l'autre (4). Ainsi d'une manière générale la composition du conseil se rapproche beaucoup plus de la proportion rigoureuse à l'importance de la population, ce qui permet un recrutement plus choisi, le nombre des capacités étant même ordinairement progressif par rapport à celui de la population.

De plus si dans les grandes villes, sauf dans celles de

(1) Belg. L. com,, art. 4 et L. du 11 avril 1895.
Fr. : L. municip., art. 10.

(2) L. municip., art. 51.

(3) Non compris les villes divisées en arrondissements (Lyon a 54 conseillers).

(4) Sauf de moins à plus de 20.000 habitants par suite de l'adjonction des conseillers supplémentaires (*Infra* : Des membres du corps communal).

plus de 70.000 habitants (1), le total des conseillers est toujours légèrement inférieur à ce qu'il est dans les villes françaises, cette différence s'accuse plus forte pour les villes de 15.000 à 20.000 habitants et dépasse souvent la moitié pour les communes de moins de 15.000 (2), manifestation encore, semble-t-il, de ce souci d'un recrutement choisi : les conseillers y gagnent en compétence et en autorité morale, qualités qui leur sont d'autant plus nécessaires que la loi belge donne au conseil un rôle plus considérable. En France est-il toujours aisé de trouver dix conseillers dans la plus infime commune et vingt-trois dans une agglomération de 3.501 habitants ?

Moins nombreux, le Conseil se réunira plus facilement: chaque fois que l'exigeront les affaires, sur convocation de l'échevinage, convocation obligatoire sur demande d'un tiers des membres. Nos conseils sont au contraire encore soumis au régime des sessions. Il en est quatre ordinaires, dont trois d'une durée de quinze jours et une d'une durée de quatre semaines, durée qui ne peut être prolongée qu'avec l'autorisation du sous-préfet. Des sessions extraordinaires peuvent, il est vrai, être décidées par le maire, soit de sa propre initiative, soit sur demande motivée, non du tiers comme en Belgique, mais de la majorité des membres ; il faut toutefois alors prévenir le

(1) 39 conseillers — en France, 36 pour toute commune de plus de 60.000 h.

(2) 7 au lieu de 12 pour 1.000 habitants, 9 au lieu de 21 pour 3.000, 11 au lieu de 23 pour 3.500, 13 au lieu de 27 pour 15.000.

sous-préfet et aucun objet étranger à l'ordre du jour fixé par la convocation ne peut être discuté. Cette autorisation ou cette signification, suivant le cas, cette limitation des délibérations sont des entraves peu utiles, semble-t-il, mises au travail des conseils (1).

La restriction des délibérations par l'ordre du jour est aussi exigée en Belgique, elle est même la règle puisqu'il n'y a pas de sessions extraordinaires ; mais le principe belge n'est qu'en apparence identique au nôtre et a uniquement en vue d'imposer aux conseils une distribution rationnelle de leurs travaux. Ce n'est pas en effet l'ordre du jour de la session, mais celui de la séance qui est ici en cause, et *chaque* conseiller peut, deux jours avant la date de la réunion, y requérir inscription, comme encore le vote de l'urgence par les deux tiers de l'assemblée emporte discussion immédiate (2).

Le conseil ne peut délibérer que si la majorité de ses membres sont présents (3), sauf après une troisième con-

(1) Belg. : L, c. art. 62.

Fr. : L. m. art. 46 et 47.

Aucune entrave de ce genre n'existe non plus ni en Néerlande, ni en Autriche, ni en Italie, ni en Espagne, ni en Portugal (De Ferron, *Institutions provinciales et municipales comparées*, p. 312).

(2) Belg. : L. c. art. 63.

(3) A peine d'annulabilité, il est interdit à un conseiller de délibérer sur un objet auquel il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme mandataire, et, en outre, en Belgique, auquel sont intéressés ses parents ou alliés jusqu'au deuxième degré pour les nominations, révocations... et jusqu'au quatrième pour les autres questions (L. c. art. 68-1°. L. m. art. 64).

vocation ; la séance est présidée par le bourgmestre ou le maire qui a la police de l'assemblée, les conseillers siègent dans l'ordre du tableau ; celui-ci est déterminé en France par la date d'élection, par le plus grand nombre de suffrages obtenus et par l'âge ; en Belgique le premier élément n'est pas la date d'élection mais l'ancienneté de service à compter du jour de leur première entrée en fonction ; l'ordre du tableau étant celui d'après lequel il est suppléé aux bourgmestre et échevins, l'ancienneté, gage d'expérience administrative, semble un critérium préférable à celui du nombre de suffrages, qui chez nous est l'élément premier. Des procès-verbaux qui seront publics doivent être rédigés en Belgique, par le secrétaire communal dont nous parlerons plus loin et signés par lui et le bourgmestre ; chez nous par un secrétaire élu pour chaque session et signés par tous les membres présents (1).

La publicité des procès-verbaux n'a pas paru suffisante et le législateur y a ajouté celle des séances. Mais tandis que celle-ci est de droit en France, sauf décision du Conseil de se former en comité secret, c'est le principe inverse qui régit les Conseils belges, quoique en pratique la publicité soit habituelle : la séance n'est publique que sur décision des deux tiers des membres présents ou, par prescription légale, pour les discussions financières et

(1) Belg. : L. c. art. 64, 65, 67, 69. 107.
Fr. L. m, art. 49, 50, 52, 57, 58.

patrimoniales ; dans ce cas même, la majorité des deux tiers pourra par motion motivée déclarer la séance secrète ; la publicité est interdite lorsqu'il s'agit de question de personnes (1).

Le Conseil, réuni suivant ces règles, ne prend de résolutions qu'à la majorité absolue, en France, des votants, en Belgique, depuis 1905, des suffrages exprimés, nomme ou présente un candidat, ou révoque un employé, à la majorité absolue au premier tour, relative au second en Belgique, au troisième en France (2). Cette nature de délibération exige le scrutin secret. Pour les autres, le scrutin public nominal est de règle en Belgique ; en France, le scrutin ordinaire est celui par assis et levé et le scrutin public n'a lieu que sur demande du quart des présents, le scrutin secret sur demande du tiers. En fait, le scrutin public n'est que rarement employé, sauf dans les grandes villes ; le scrutin secret, l'est plus fréquemment parce qu'il assure une complète indépendance, mais il a été repoussé en Belgique comme insuffisamment protecteur de la volonté des électeurs communaux ; celui par assis et levé a le grave inconvénient, en ne laissant aucune trace, de n'engager aucune responsabilité sans toutefois présenter les garanties d'indépendance du scrutin secret ;

(1) Belg. L. c. art. 71. Sur la publicité habituelle : Errera, *op. cit.* La commune. Fr. L. m. art. 54.

(2) Belg. : L. c. art. 65 (L. du 10 avril 1905. *Ann. parl.* 1905. séance du 12 avril, p. 283) et 66. Le deuxième tour n'est ouvert qu'entre les deux candidats qui ont eu le plus de voix au premier.

Fr. : L. m. art. 76.

on ne saurait faire valoir en sa faveur que sa rapidité (1).

Les résolutions du Conseil doivent, en France, être transmises dans la huitaine au sous-préfet et ne sont exécutoires qu'un mois après, sauf arrêté préfectoral abrégeant ce délai, La première prescription destinée à renseigner ledit agent du gouvernement ne limite en rien le pouvoir communal, mais la seconde met le Conseil à la discrétion du préfet pour les mesures urgentes. Elle est inversée en Belgique où la délibération est immédiatement exécutoire, sauf suspension motivée par le gouverneur, laquelle d'une durée maxima de quarante jours peut être levée par la députation permanente. Cependant, l'article 102 porte que les ordonnances et règlements du Conseil ne sont exécutoires que cinq jours après leur publication, mais il appartient toujours au Conseil d'abréger ce délai par une disposition spéciale du règlement publié ; ce n'est donc qu'une prescription de principe n'entravant en rien la liberté communale (2).

Nous avons dit que le Conseil belge, pour la bonne administration de la commune, devait être de composition particulièrement choisie. Certes, celle du Conseil français importe également, mais dans une mesure moindre, puisque le premier exerce nombre d'attributions importantes dévolues en France an maire. (Là encore peut-

(1) Belg. : L. c. art. 66.
Fr. : L. m. art. 51.
(2) Belg. : L. c. art. 86, 102.
Fr. : L. m. art. 62 et 68 dernier alinéa.

être est la cause de la facilité donnée au Conseil pour se réunir.) « En lui, en principe, réside le pouvoir communal tout entier. Le bourgmestre et les échevins n'ont d'autres pouvoirs que ceux que la loi leur accorde expressément » (1). Il en est ainsi en France, puisque la loi énumère les pouvoirs du maire et non ceux du Conseil et que celui-ci est cité le premier dans la loi de 1884. Mais il n'en a pas toujours été de même. » Il ne serait plus exact de dire ce que disaient en 1821, MM. Lanjuinais et Keratry « le maire est dans sa commune dépositaire unique et exécutif de l'autorité administrative et dans une délibération quelconque du conseil municipal il ne doit jamais voir que l'expression d'un vœu, dont l'exécution dépend du préfet » (2). Ce magistrat a conservé cependant des pouvoirs considérables et dans l'esprit populaire c'est toujours lui qui administre la Commune « assisté d'un Conseil municipal ». Celui-ci est loin en effet d'avoir les pouvoirs du Conseil belge qui a seul compétence pour porter des règlements, nommer aux emplois communaux, délivrer les états de recettes (3).

(1) Bosch, avocat général. *Revue d'Administration*. XXXI, 13.

(2) *De l'organisation municipale en France*, 1821.

(3) L. c. art. 78, 84, etc.

Il y a cependant en France quelques dérogations au principe qui donne au maire tous pouvoirs de police, nomination, etc. C'est ainsi que le conseil présente les candidats à l'emploi de receveur (L. m. art. 156), doit être consulté par le maire sur le règlement municipal d'hygiène (L. du 15 février 1902).

II. — Les échevins et bourgmestre.

La symétrie entre maire et bourgmestre, adjoints et échevins n'est qu'une apparence. Il y a en Belgique une autorité constituée, à laquelle ne correspond rien en France, une autorité collective composée des échevins et du bourgmestre, dite échevinage ou collège échevinal. Sous la présidence du bourgmestre le collège se réunit soit à des heures réglementaires, soit chaque fois qu'il est nécessaire ; il décide à la majorité des voix et en cas de partage appelle un conseiller dans l'ordre du tableau ; si toutefois il avait préalablement déclaré l'urgence, la voix du président serait prépondérante (1). En vue de cette organisation collégiale, le nombre des échevins ne varie qu'entre deux et quatre ou exceptionnellement cinq tandis que celui des adjoints oscille en France entre un et douze (2) ; un minimum de trois membres s'impose en effet et d'autre part porté à plus de cinq ou six le collège perdrait en partie le caractère de permanence qui lui est nécessaire. Tout échevin empêché ou absent est remplacé par un conseiller dans l'ordre du tableau (3).

(1) L. c. art. 89.

(2) Belg. : L. c. art. 3.

Fr. : L. m. art. 73 ; en outre, des adjoints spéciaux peuvent être nommés pour les mairies d'arrondissement (Lyon) et les écarts (art. 73, dernier alinéa, et 75).

(3) L. c. art. 107.

Ce collège est chargé de délibérer sur les mesures d'exécution des décisions du Conseil, de prononcer sur toutes les autorisations, permissions, concessions individuelles, de surveiller les établissements publics communaux, les établissements privés assujettis au contrôle, le personnel communal, de gérer le domaine, les archives, d'ordonnancer les dépenses, de diriger les travaux, de tenir les registres de l'état civil. Tout ce qui est mission permanente impossible au Conseil, toute décision pour laquelle qualité lui a été retirée, ou qu'il n'a pas voulu prendre sont du ressort du collège (1).

Pour utilement connaître de tant de questions, le collège peut déléguer à un échevin l'étude de tel ou tel dossier ou répartir entre ses membres une fois pour toutes les diverses branches de son activité. L'échevin délégué rend compte du résultat de son travail et présente ses vues personnelles, mais la décision appartient toujours au collège, et si dans les grandes villes un échevin tranche lui-même des menus détails de la vie administrative journalière de son département, ce n'est que par une ratification tacite de ses collègues (2).

Le rôle du bourgmestre pris individuellement est tout autre. Comme président du collège et du conseil, chef de l'association communale, il a seul qualité pour recevoir

(1) L. c. art. 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102. etc.

(2) L. c. art. 89 ; circ. ministérielle du 4 mai 1888 ; arr. royaux des 16 février 1899 et 5 juin 1902 ; cass. 24 mai 1900 ; *Rev. com.* 1896, p. 58.

et adresser la correspondance communale, signer les pièces avec le contreseing du Secrétaire, donner des ordres pour la réalisation matérielle par les bureaux ou les divers services des décisions prises soit par le conseil, soit par le collège, « ces droits rentrant nécessairement dans les prérogatives de ses fonctions de président (1) ». En un mot il représente le corps communal vis-à-vis de l'Etat, vis-à-vis des habitants, vis-à-vis des employés communaux et reçoit toutes les communications, comme il assure la suite de toutes les affaires (2).

Une exception est apportée par la loi à cette compétence exclusive : le bourgmestre pourra renoncer aux fonctions d'officier de l'état civil et le collège devra alors désigner parmi ses membres un officier qui jouira dans ce service des mêmes prérogatives que le bourgmestre dans l'ensemble des services communaux (3). En outre le bourgmestre peut déléguer soit partiellement soit totalement ses attributions à un échevin. Il peut aussi simplement acquiescer tacitement aux actes des échevins dans les départements que leur a confiés le collège ; et c'est ainsi qu'à Bruxelles, par exemple, autorisés par le bourgmestre, les échevins signent les pièces relatives à

(1) Arr. r. du 2 juillet 1898 déclarant nul comme contrevenant à la loi, une délibération du collège de Vierset-Barse décidant que toutes les communications relatives à l'enseignement devraient être adressées à l'échevin de l'instruction publique.

(2) L. c. art. 101 et 113 ; arr. r. des 23 décembre 1896, 2 juillet 1898 et 30 juillet 1906 ; *Rev. com.* 1905, p. 147.

(3) L. c. art. 93.

leurs départements respectifs et en surveillent la préparation par les bureaux (1). Enfin le bourgmestre absent ou empêché est suppléé par les échevins dans l'ordre de nomination et à défaut par les conseillers dans l'ordre du tableau (2).

Tout ce qui relève ainsi du collège ou du bourgmestre, et en outre bien des pouvoirs qui appartiennent au conseil (règlements, concessions, nominations) est attribué en France au maire : il peut déléguer ses fonctions et il est suppléé d'après les mêmes règles que le bourgmestre belge (3).

Ce système collectif belge nous paraît exotique et compliqué, il est cependant intimement lié à notre histoire nationale. Les états provinciaux élisaient des commissions intermédiaires ; et échevins, gouverneurs, syndics, conseillers ou pairs ont dirigé nos villes et nos bourgs. Il fut adopté par la Constituante lorsqu'elle généralisa et uniformisa l'organisation municipale ; les conseils comptaient de trois à vingt et un membres et dès qu'ils en comptaient plus de trois un bureau était chargé de l'exécution (4). Les districts et départements avaient aussi

(1) Arrêtés royaux des 2 juillet 1898 et 16 février 1899 ; *Rev. com.* 1858, p. 329, et 1905, p. 147.

(2) L. c. art. 107

(3) L. m. art. 82 (« Le maire est seul chargé de l'administration ») 83, 84, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 98, 100, 101, 102, 103, 113, 122, 145, 151, 152. En outre, des pouvoirs spéciaux sans analogue en Belgique, sont confiés au maire par les articles 47, 51, 147...

(4) L. du 14 décembre 1789.

à leur tête un directoire de quatre à huit membres. C'est d'ailleurs le régime qui est appliqué dans la plupart des états européens (1).

La loi de pluviose an VIII, créait une organisation toute différente ; en réaction contre l'attribution de l'exécution des lois aux corps électifs locaux, système qui favorisait l'anarchie, elle tend à réaliser la hiérarchie administrative, et, pour l'assurer, établit à chaque échelon un agent unique : préfet, sous-préfet, maire ; les bureaux ou directoires disparaissent, les conseils passent au second plan n'ayant qu'un rôle consultatif et la gestion des propriétés communales. Bien qu'à cet édifice, conçu uniquement en vue de la discipline, des brèches aient été creusées pour faire place à une vie départementale et communale, le style d'ensemble est resté le même : un des caractères du maire est d'être l'agent du préfet ; il reste seul chargé de l'administration permanente de la commune (2).

(1) Néerlande : bourgmestre, adjoint et échevins ; Allemagne : magistrat et bürger deputierte ; Autriche : forstand ; Hongrie : comitats, tanacs ; Russie (sauf certains bourgs) : oupravas, tanacs ; Italie : junte (L. du 8 juin 1865) ; Suisse (sauf le canton, mais y compris la ville de Genève) : syndics, conseil exécutif ; Royaume-Uni : députations (*Annales de l'Ecole des Sciences politiques*, 1886, p. 168) ; au surplus, dans les rares pays (Espagne, Portugal) où n'existent pas de « corps de ville », nombre des pouvoirs laissés en France au maire appartiennent au conseil (Dalloz, *Code des lois politiques et administratives*, I. Législation comparée. — De Ferron, *op. cit.*, p. 323 et s.)

(2) Dans le département cependant, la loi de 1871 organise une « commission départementale », mais cette commission n'est qu'un retour très timide au régime collectif. Mécanisme surajouté, elle sup-

La justification de ce régime serait l'adage devenu classique « agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs ». Cette phrase lapidaire semble cependant ne contenir que peu de substance ; qu'est-ce qu'« agir » ? qu'est-ce que « délibérer » ? Le sens attaché à ces termes n'apparaît pas très précis, tantôt on assimile délibération à avis comme dans l'article 75 de la loi belge, ou comme jadis en France on en fait un intermédiaire entre décision et avis (1) ; tantôt lorsque l'on oppose agir et délibérer l'on oppose sous ces étiquettes — ainsi en Belgique — tout ce qui compète au conseil ou au collège à tout ce qui compète au bourgmestre. Il semble, en effet, que le mot « agir » soit employé ici d'une façon particulièrement précise puisque le bourgmestre notifie des solutions prises, enregistre des communications, réalise matériellement le travail décidé. Mais il en va tout différemment en France puisque le mot « agir » y recouvre bien des attributions du conseil belge et toutes celles du collège.

Même en droit français moderne cette terminologie est loin d'être fixée invariablement (2). Un certain nombre

plée le Conseil et surveille le préfet, plus qu'elle n'agit elle-même. La proposition Goblet du 21 novembre 1881, reconstituant sous le nom de Comités administratifs nos anciens échevinages fut repoussée lors de la discussion de la loi municipale par la commission de la Chambre.

(1) Décret du 27 juillet 1791, art. 26.

(2) M. Deschanel (*op. cit.*) distingue agir et administrer correspondant sensiblement le premier au rôle du bourgmestre, le second à celui du collège échevinal.

des attributions préfectorales ont été en effet transférées à la commission départementale, d'où il résulte qu'avant le 10 août 1871, classer un chemin vicinal c'était agir, tandis que désormais c'est délibérer. De même avant 1884 dénommer les voies publiques était agir, c'est aujourd'hui délibérer. Sous le régime de cette loi l'autorisation d'un emprunt communal était de l'action ou de la délibération, suivant que cet emprunt devait ou non dépasser un million. Nous pourrions multiplier les exemples, les verbes agir et délibérer ne comprennent pas chacun un ensemble d'actes ou de fonctions distinctes les unes des autres et le législateur est amené à se demander si, pour l'accomplissement de tel acte, il sera préférable de faire « agir » ou de faire « délibérer ».

L'adage fameux n'est plus alors une règle d'art administratif mais une règle de langue française.

Au surplus, M. le professeur Marc Sauzet a établi (1) que cet aphorisme ne pouvait être attribué aux auteurs de la loi de l'an VIII, dont l'exposé des motifs se termine par cette proposition « agir est le fait d'un seul, *juger* est le fait de plusieurs ». Et M. Sauzet par les termes de cet exposé, par l'article 3 de la loi: « Le préfet sera chargé seul de l'administration » montre que dans l'esprit du législateur de l'an VIII, agir c'est administrer, administrer, c'est-à-dire, étant donné l'objectif alors poursuivi,

(1) Marc Sauzet. *Cours de droit administratif* (Doctorat) 1901-1902. La centralisation et la décentralisation au XIXe siècle.

exécuter les ordres du pouvoir exécutif central. Il demeure d'ailleurs entendu que le pouvoir doit être représenté dans les circonscriptions de l'Etat par des agents uniques responsables de la réalisation des ordres des ministères.

Mais le maire n'est plus exclusivement ni même avant tout un délégué du pouvoir central ; il représente la commune qui comme le disait le rapport du « Comité de constitution » de l'Assemblée Constituante, n'est pas un simple organe de l'administration ; le caractère d'association d'habitants se gouvernant sur certains points librement sous le contrôle de l'Etat ne lui est plus contesté, dès lors on peut se demander si le soin de porter spontanément certains actes comme autorité communale ne serait pas confié plus avantageusement à une collectivité qu'à un individu. Bien des arguments ont été présentés en faveur de l'affirmative.

Cette pluralité permet, a-t-on dit, la spécialisation, c'est-à-dire la compétence et entraîne une diminution du nombre des employés, favorise la démocratie par l'intervention dans les affaires publiques et par l'éducation administrative d'un plus grand nombre de citoyens. Il convient d'observer que les adjoints, eux aussi, participent le plus souvent à l'exercice du pouvoir et sont spécialisés, et qu'alors l'argument appliqué à la Belgique semble porter à faux pour la grande majorité des communes puisque le nombre des échevins n'est supérieur à celui des adjoints que dans celles de moins

de 2.500 habitants ou de 20.000 à 35.000 (deux au lieu d'un, quatre au lieu de trois) et qu'au contraire dans les villes de plus de 85.000 âmes, le nombre des adjoints peut aller jusqu'à douze, tandis que celui des échevins, normalement de quatre, a été seulement porté exceptionnellement à cinq dans quatre grandes métropoles belges (1).

Cette spécialisation n'est d'ailleurs que facultative dans l'un et l'autre pays, dépendant soit partiellement du collège et partiellement du bourgmestre, soit totalement du maire. Remarquons toutefois que le collège qui ne diminue ainsi en rien son autorité sera plus porté que le maire à répartir la besogne administrative et qu'au surplus celle-ci se pratique en fait dans toute commune tant soit peu importante.

(1) Belg. : L. c. art. 3.
Fr. : L. m. art. 73.
Un cinquième poste d'échevin a été créé à Bruxelles, Anvers, Gand et Bruges, qui ne sont pas d'ailleurs les quatre villes belges les plus importantes (Liège a 160.000 habitants, soit à peu près une population équivalente à celle de Gand, et Malines et Verviers ont à peu près la même que Bruges (50.000 h.) par les lois des 6 juin 1856, 26 mars 1874, 30 décembre 1887 et 10 août 1901. A titre d'exemple, voici la répartition actuellement en vigueur à Bruxelles (cinq) et à Lille (neuf) : Bruxelles, 1° contentieux, cultes, assistance, 2° enseignement, fêtes ; 3° état civil, milice, élections ; 4° travaux ; 5° finances et patrimoine ; Lille : 1° enseignement primaire et secondaire, contentieux ; 2° octroi, transports, jardins ; 3° enseignement supérieur, arts ; 4° travaux ; 5° finances, assistance ; 6° hygiène ; 7° abattoirs, marchés ; 8° fêtes, état civil ; 9° sapeurs-pompiers, affaires militaires, cimetières.

Si comme échevins, moins de citoyens en Belgique bénéficient de cette éducation administrative, participent à la direction des pouvoirs publics, cette intervention, cette éducation seront-elles plus profondes ? Oui, tout d'abord évidemment parce que le département attribué à chacun sera plus étendu. Mais encore parce que le délégué du collège, du bourgmestre ou du maire n'a jamais somme toute qu'un pouvoir subordonné à l'acquiescement tacite de son mandant et agit sous l'autorité et la responsabilité de celui-ci, circonstances peu favorables à l'argument que nous étudions, et qu'au contraire les échevins belges en séance jouissent de droits propres, indépendants de quiconque, et décident librement sous leur propre responsabilité, ce qui est la meilleure école d'éducation politique, comme la véritable caractéristique de la démocratie. Il importe d'ajouter qu'elles sont réalisées plus largement encore dans les conseils communaux et municipaux, mais d'une façon beaucoup plus intense dans les premiers dont le rôle est singulièrement plus vaste.

Et puis une assemblée serait encore, dit-on, plus scrupuleusement respectueuse de la liberté ; cette opinion a été souvent démentie avec éclat par les faits, mais il s'agissait alors plutôt de foules que de comités ; tout au plus pourrait-on dire que par le recrutement sinon par le nombre, le conseil belge semblerait davantage que le collège être à l'abri des tentations antilibérales. Toutefois, il est certain que des pouvoirs aussi vastes que ceux

accordés au maire — sans être un profit pour la décentralisation, puisque, nous le verrons, le préfet peut toujours les réduire à néant — sont un danger pour les habitants. Dans certains petits villages ce « maître quasi omnipotent » (1) est un tyranneau, dont la toute-puissance s'aggrave du fait de l'intermittence du conseil. Transférés à un comité, ces droits seraient moins périlleux (2).

Enfin il semble bien qu'une collectivité assure une administration plus impartiale, plus soucieuse de l'intérêt public, plus éclairée. Cette forme avait été spontanément adoptée par les communes lors du grand mouvement du XIIe siècle, c'est celle qui est adoptée par les associations privées et les sociétés financières et industrielles (3), c'est celle aussi de notre administration centrale. L'échevinage belge est une sorte de cabinet très homogène qui déciderait en conseil toutes les questions de la vie gouvernementale et dont le président, sauf tolérance de sa part, serait seul chargé de la suite des affaires. D'ailleurs cette forme collective est tellement naturelle que, dans la pratique, sous le nom de « municipalité » maire et adjoints se consultent et délibèrent ; mais les adjoints ne jouissent

(1) Deschanel, *op. cit.*

(2) Dans les rares pays où n'existe pas de comité exécutif (canton de Genève, sauf ville, Espagne, Portugal, certains bourgs de Russie, Danemark, certaines villes de Suède), du moins ce n'est pas le président (syndic, alcade, bourgmestre...) qui porte les règlements et nomme ou révoque aux emplois communaux, mais le Conseil. (De Ferron, *op cit.*, p. 323 ss.)

(3) Deschanel, *op. cit.*

ainsi que d'une voix consultative et le maire seul en définitive prend une résolution.

Toutefois dans cet échange d'idées, dans cette rencontre d'opinions s'estompent souvent quelque peu les zèles trop indiscrets, les timidités excessives et ce régime de fait semblerait pouvoir satisfaire partiellement les partisans de « l'administration collective » si les actes particulièrement graves —concession du domaine public communal, règlements, nomination aux principaux emplois — à défaut d'une dévolution au conseil, comme en Belgique, du moins exigeaient son avis préalable, mode de procéder exceptionnellement stipulé pour les règlements d'hygiène (1). De l'avis préalable on passerait à l'avis conforme s'acheminant ainsi vers le transfert à des assemblées des pouvoirs les plus graves conférés à l'autorité communale.

Seulement si une collectivité ne craint pas telle ou telle mesure devant laquelle reculerait un individu par crainte de mécontenter tel ou tel électeur, c'est parce que la responsabilité sera moins précise, si par un examen plus approfondi des décisions, elle donne plus de garantie de bon sens, de justice et de tolérance, c'est au détriment de la célérité.

Le danger de lenteur ne doit pas épouvanter autrement puisque le collège belge est permanent; quant à l'imprécision de responsabilité il serait difficile d'en faire

(1) L. du 15 février 1902.

état sans par logique supprimer le Conseil lui-même. Le législateur belge a cependant tenu compte de ces objections en remettant au seul bourgmestre (1) ce qui lui a paru exiger plus particulièrement la promptitude, la discrétion, et l'acceptation franche d'une responsabilité : l'exécution des lois, arrêtés et règlements de police soit provinciaux, soit communaux, attribution toute principielle comportant de nombreuses dérogations qui rentrent ainsi dans le droit commun.

Enfin les actes du collège ou du bourgmestre sont exécutoires d'après les mêmes règles que ceux du Conseil, tandis que les arrêtés du maire portant règlement, ne peuvent l'être avant le délai d'un mois qu'en vertu d'un arrêté préfectoral (2).

III. — Des membres du corps communal.

Un des principes de la législation française est la gratuité des fonctions municipales (3). Le droit belge au contraire en autorise la rémunération sous formes de jetons de présence pour les conseillers, de traitement ou de jetons de présence pour les échevins et bourgmestres (4), comme il l'autorise pour les représentants de la

(1) L. du 30 juin 1842 et du 30 décembre 1887.
(2) Belg. : L. c, art. 102.
Fr. : L. m. art. 95.
(3) L. m. art. 74.
(4) L. c. art. 74 et 103.

province (1). La suppression de ces jetons et traitements ou leur modification doit même être approuvée par la députation provinciale. Les jetons de présence des conseillers varient de 1 franc à 2 francs dans les communes rurales et atteignent dans les grandes villes un maximum de 10 francs. Insuffisantes pour que les conseillers multiplient les séances dans un but intéressé, ces indemnités permettent aux employés vivant de leur salaire quotidien de briguer un siège sans crainte de nuire à leur propre intérêt (2). On peut de même justifier les traitements, mais cependant n'est-il pas à craindre qu'ils n'attirent des hommes moins désintéressés et que les affaires publiques ne deviennent, pour quelques-uns, surtout une affaire privée. De 100 à 500 francs dans les villages, doublés dans les villes de 5.000 habitants (3), leur montant atteint assez rapidement dans les grandes villes à des chiffres élevés jusqu'à 25.000 pour le bourgmestre et 8.000 pour les échevins de Bruxelles. Dans les grands centres il est vrai les fonctions communales sont réellement très absorbantes et n'y a-t-il pas là une juste rémunération. En France cette manière de voir appliquée en matière parlementaire a été étendue au Conseil municipal de Paris ; et nos grandes villes, sous le nom

(1) Les députés permanents ont un traitement généralement fixé à 3.000 fr. (Brabant, 6.000).

(2) La rétribution des fonctions municipales, art. 12 du programme du Parti ouvrier (IXe Congrès à Lyon en 1891).

(3) Furnes, 6.400 habitants : bourgmestre, 1.058 ; chacun des deux échevins, 529.

d'indemnité de représentation autorisée par la loi, ont constitué aux maires de véritables traitements (1).

Les conseillers sont élus au suffrage direct, en Belgique par les électeurs âgés de trente ans, domiciliés dans la commune depuis trois ans ; en France par tous les électeurs de vingt et un ans, domiciliés dans la commnne ou y résidant depuis six mois ou inscrits au rôle des contributions directes (2). Je ne parlerai pas du minimum d'âge plus élevé en Belgique pour l'électorat communal que pour l'électorat politique, car c'est là une règle qui par sa nature même est, sans discussion possible, soumise à l'appréciation individuelle ; mais il paraît heureux de réclamer un stage de trois ans, garantie d'attache de l'électeur à la commune et de l'intérêt qu'il lui porte. En France il a été souvent demandé la création de ce que M. Léon Say appelait la « naturalisation commu-

(1) Conseiller municipal de Paris, 6.000 fr. plus 3.000 comme conseiller général.

H. Berthelemy (Schriften des Vereins für Social-Politik, Leipsig 1908). *Les Institutions municipales de la France*, p. 172.

A Lille, par exemple, 7.500 fr. — Au contraire, à Boulogne, cet article du budget tout principiel ne comporte qu'un article de 1 fr.

(2) Belg. : L. c. art. 2. L. électorales du 11 avril et du 18 septembre 1895.

Fr. : L'unité de liste ne date que de la loi de 1884. La loi du 14 avril 1851 exigeait un an de domicile et celle du 7 juillet 1874, soit deux ans de résidence, soit le mariage dans la commune et un an de résidence, soit la naissance ou le service militaire dans la commune et six mois de résidence.

L'élection a été pratiquée sans interruption en Belgique depuis le décret du 30 octobre 1830, en France depuis la loi du 21 mars 1831.

nale » (1) et, en effet, trop fréquemment dans nos agglomérations industrielles, la composition d'un conseil est décidée par une foule de déracinés, gens de passage, sans foyer, que rien n'attache à la cité.

Les listes électorales sont établies en Belgique par une autorité communale, le collège, — en France par une Commission composée du maire, d'un délégué, du préfet et d'un conseiller municipal.

Les conseillers sont élus au scrutin de liste. La représentation proportionnelle, de règle en Belgique, n'a été qu'imparfaitement appliquée aux élections communales. Ce mode de votation, en effet, qui ne permet aux candidats d'exister qu'en fonction d'un parti et comme ses représentants, peut être excellent en matière politique, car par la force des choses un candidat aux chambres législatives ne saurait être personnellement connu des citoyens de sa circonscription et d'autre part, si dans les parlements l'on discute, avant tout l'on s'y compte. Mais en matière communale il importe qu'au contraire les conseillers ne soient pas à la remorque des partis politiques (et sauf dans les centres très importants la formation de partis municipaux est peu probable) mais choisis par leurs voisins pour leurs qualités d'administrateurs, ce qui n'est impossible que dans les très grandes villes.

(1) Assemblée nationale, séance du 5 avril 1871. M. René Accolas (*Finances communales*, p. 20), trouve insuffisant le domicile d'une année.

Voici le système mixte dit « imparfait » adopté par les Belges : il n'y a jamais de ballottage ; les candidats réunissant la majorité absolue sont élus ; puis, entre listes concurrentes, sont répartis au prorata des suffrages les sièges restant à pourvoir. Ce régime donne encore trop d'importance aux listes et nous préférons le régime majoritaire ; celui-ci, semble-t-il, répondrait à tous les désiderata, si l'autorisation du vote cumulatif, sans favoriser l'intervention des partis, permettait à des minorités ou à des quartiers de faire réussir leurs préférés.

Cette possibilité, on a voulu la donner aux quartiers et aux hameaux, sinon aux minorités quelconques, par le sectionnement, hommage rendu au principe d'après lequel les électeurs communaux doivent choisir des administrateurs et non affirmer une doctrine politique. Le sectionnement est licite en France chaque fois que le territoire communal compte plusieurs agglomérations distinctes et chaque fois que la population excède 10.000 habitants. La Belgique n'a reconnu que le premier cas ce qui s'explique sans doute par ce fait que la représentation proportionnelle donne aux électeurs le moyen de réaliser pratiquement le sectionnement. Celui-ci d'autre part a des résultats désavantageux : les intérêts de section ont tendance à primer l'intérêt communal général ; pour pallier cet inconvénient, les Belges ont adopté un procédé heureux : chaque hameau a droit à un minimum d'élus parmi ses éligibles, mais les élec-

teurs de l'ensemble de la commune prennent part à l'élection de tous ; et il peut même, en sus des sièges répartis, en être laissé un certain nombre auxquels il sera pourvu librement. Le sectionnement est opéré en Belgique par la députation permanente, en France par le Conseil général et le préfet (1).

En outre des conseillers ainsi élus, la loi belge du 11 avril 1895 a institué des conseillers dits « supplémentaires » ayant les mêmes droits, prérogatives et attributions que leurs collègues, mais ayant une origine spéciale ; ces conseillers au nombre de quatre dans les communes de 20.000 habitants à 70.000 et de huit dans celles de 70.000 et plus, sont élus par les électeurs des Conseils de l'industrie et du travail, moitié par les chefs d'industrie, moitié par les ouvriers, et parmi eux (2). Cette remarquable tentative de représentation professionnelle n'a pas réalisé les espérances du législateur. Les élus sont en fait les représentants de partis politiques comme les élus du suffrage universel, et c'est plutôt la politique qui s'est introduite dans les collèges profession-

(1) L. c. art. 5. L. du 12 septembre 1895, art. 66.
L. m. art. 11 et 12.

(2) L. c. art. 4. (L. du 11 avril 1895, art. 4). Quatre communes élisent huit conseillers supplémentaires : Anvers, Bruxelles, Gand et Liège ; dix-sept en élisent qnatre : Alost, Anderlecht, Borgerhout, Bruges, Charleroi, Courtrai, Etterbeck, Gillez, Iscelles, Jumet, Laeken, Lierre, Lokesen, Louvain. Malines, Molenbeck-Saint-Jean, Mons, Namur, Ostende, Roulers, Saint-Gilles, Saint-Josse-en-Node, Saint-Nicolas, Schaerbeck, Seraing, Tournai, Tumhont et Verviers.

nels. Ses partisans expliquent cet échec par la timidité de la réforme : il eût fallu l'étendre à la majorité des conseillers. Peut-être aussi eût-il été préférable de spécialiser davantage les collèges et surtout — tant pour ne pas avantager les employés et employeurs au détriment de ceux qui ne sont ni l'un ni l'autre que pour leur éviter de prendre parti sur des questions étrangères à leurs intérêts professionnels largement entendus — ne leur laisser qu'un rôle consultatif dans l'ordre économique.

Les électeurs s'assemblent de plein droit en Belgique au jour fixé par la loi communale, par l'application de la règle que la commune n'est pas une dépendance de l'exécutif, en France sur convocation du préfet au jour également fixé par la loi (1). Les élections complémentaires sont rares en Belgique où le système de votation prévoit la désignation de suppléants qui légalement succèdent aux conseillers dont le mandat prend fin pour quelque cause que ce soit. Si par suite de l'insuffisance de suppléants (2), une élection devenait nécessaire, elle aurait lieu en vertu d'un décision du Conseil communal et à défaut seulement, en vertu d'un arrêté royal. Elles sont plus fréquentes en France, d'autant plus que la loi

(1) L. du 12 septembre 1895, art. 1 et 52.

Fr. : L. m. art. 41.

Soit le troisième dimanche d'octobre tous les quatre ans et pour les supplémentaires le quatrième dimanche même mois, en Belgique ; le premier dimanche de mai tous les quatre ans en France.

(2) Ces suppléants sont les plus favorisés de chaque liste, en nombre égal à celui des élus et jusqu'à un maximum de trois.

sans établir de suppléants, exige pour certaines délibérations qu'il ait été pourvu à tous les sièges. Dans ce cas c'est également le préfet qui convoque les électeurs (1).

Le mode de nomination des bourgmestres, échevins, maires et adjoints a souvent varié. Chez nous la raison en est que le maire n'est pas seulement agent de la commune mais de l'État, et que l'adjoint est son suppléant. En Belgique, nous l'avons vu, ni le bourgmestre, ni les échevins ne sont agents de l'État, mais ils exercent — depuis 1842 le premier seul — quantité de fonctions qui intéressent l'État au plus haut point.

On peut distinguer deux principaux modes de nomination : par l'Etat et par le Conseil, mais il est possible de soumettre l'un ou l'autre à certaines conditions ; en outre, en France, il a été appliqué des systèmes différents, suivant l'importance des communes (2).

Dans les grandes lignes, le mode de nomination des maires et adjoints a été un corollaire du mode de gouvernement. La monarchie de Juillet et l'Empire libéral adop-

(1) Belg. : L. du 12 septembre 1895, art. 1 et 52.

Fr. : L. m. art. 15. 42, 77.

(2) L. du 14 avril 1871 : élection sauf dans les villes de plus de 20.000 habitants et les chefs-lieux de département et d'arrondissement.

L. du 20 janvier 1874 : nomination par le gouvernement ou le préfet.

L. du 12 août 1876 : élection sauf dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton.

tèrent la nomination par le pouvoir central parmi les conseillers, l'Empire à son début adopta la nomination pure et simple ; de 1871 à 1882, on hésite et diversifie la solution, selon les communes ; enfin, en 1882 est adoptée l'élection par le Conseil. Ces divers procédés de nomination ont influé à leur tour sur les pouvoirs et les attributions des municipalités (1).

Il en fût autrement en Belgique où le procédé de nomination a été souvent déterminé au contraire par les pouvoirs et attributions conférés. De par la loi organique, il appartient au roi de nommer dans le sein du Conseil échevins et bourgmestre (2), qui sous le régime du décret provisoire de 1830 étaient élus par les notables. La loi du 30 juin 1842 remettant au seul bourgmestre les attributions de police, autorise le roi à choisir celui-ci hors du Conseil, mais celle du 1er mars 1848 exige dans ce cas l'avis conforme de la députation provinciale, de sorte que les élus de la province peuvent seuls autoriser à refuser les propositions tacitement faites par les électeurs communaux. Le bourgmestre ainsi nommé n'a que

(1) De nombreuses délibérations qui, dans la loi du 24 juillet 1867 (art. 1 et 9) n'exigeaient approbation du préfet qu'en cas de désaccord entre le Conseil et le maire, exigent toujours aujourd'hui cette approbation. La possibilité pour le préfet de se substituer au maire dans sa fonction de police semble aussi une compensation à l'élection des maires.

(2) Le Président de la commune est également nommé par le pouvoir central en Allemagne, Roumanie, Espagne, Portugal, Russie (villes), Bulgarie, etc.

voix consultative au Conseil. Une autre loi modifiant l'organisation communale par le transfert du collège au bourgmestre du commandement des forces policières a rendu les échevins éligibles par le Conseil (1). Comme en France, les scrutins doivent être uninominaux.

Les bourgmestre, échevins et conseillers doivent en Belgique préalablement à leur entrée en fonctions prêter serment à la Constitution (2) ; mais auparavant le Conseil vérifie la capacité des élus. En dehors des conditions générales, échevins comme maires, adjoints et conseillers doivent remplir des conditions spéciales d'éligibilité. La loi prononce encore l'incompatibilité entre ces fonctions et certaines autres. Sur quelques points, les deux législations se rapprochent : tout d'abord, ne peuvent faire partie du même Conseil belge les parents et alliés jusqu'au troisième degré, et dans les communes de moins de 1.200 habitants jusqu'au deuxième ; la législation française, beaucoup moins sévère, ne prononce cette inéligibilité que dans les communes de 501 habitants au moins et pour les parents en ligne directe et les frères ou alliés au même degré. Nul ne peut être membre de plusieurs Conseils, ni en même temps que conseiller être gouverneur, commissaire d'arrondissement, préfet, secrétaire général, sous-préfet, ni être commissaire ou agent de la force publique. A l'encontre de la loi belge, la loi

(1) L. du 30 décembre 1887, art. 9 et 18.

(2) L. c. art. 61 ; Décret du Congrès national du 20 juillet 1831 ; L. du 1er juillet 1860, art. 1 et 2.

française ne prononce pas d'autres incompatibilités mais des inéligibilités relatives. En outre des fonctions déjà frappées d'incompatibilité, elles frappent sensiblement toutes celles qui en Belgique sont absolument ou relativement incompatibles avec le mandat de conseiller et, de plus, celles qui le sont seulement avec les mandats d'échevin et de bourgmestre ; mais cependant, quelques dissidences de détail séparent les deux législations (1). En résumé, les incompatibilités absolues étant d'une application pratiquement rare, le législateur français a voulu éviter surtout les pressions de candidats sur les électeurs, le législateur belge les pressions du gouvernement sur les élus ou des pouvoirs locaux sur ses agents.

(1) L. c. art. 48, 49, 50, 51.
Fr. : L. m. art. 33, 34, 35, 80.
Voici les principales prescriptions. En Belgique, incompatibilité absolue, et en France, inéligibilté relative : employés de sous-préfecture ou commissariats d'arrondissement ; incomptabilité relative en Belgique et inéligibilité relative en France : employés de la commune ; incompatibilité seulement avec les fonctions d'échevin ou bourgmestre en Belgique et inéligibilité relative en France : magistrats et juges, instituteurs publics, ministres des cultes, ingénieurs des ponts et chaussées ; aucune incompatibilité en Belgique et inéligibilité relative en France : employés de préfecture (sauf les greffiers provinciaux), agents-voyers. Au contraire, en Belgique, incompatibilité générale et en France seulement avec les fonctions de maires et adjoints : employés forestiers (sauf en Belgique, autorisation), députés permanents (en France, commissaires départementaux avec la mairie du chef-lieu seulement). En Belgique, aucune incompatibilité, en France avec fonctions maire ou adjoint : employés des postes, etc.

Lorsque postérieurement à sa nomination un membre du corps communal ou municipal se trouve dans un des cas d'incompatibilité ou d'inéligibilité prévus, sa déchéance est constatée en Belgique par une autorité communale, le Collège, en France par le Préfet qui le déclare démissionnaire d'office (1).

Le mandat peut aussi prendre fin par démission volontaire, adressée en Belgique au Conseil lui-même (ou par le bourgmestre au roi et au Conseil) en France à un représentant du pouvoir central, le sous-préfet (2), et se termine normalement par l'expiration du temps pour lequel ils avaient été nommés. Cette durée normale est, en Belgique double de ce qu'elle est en France et le renouvellement au lieu d'être intégral s'y fait par moitié tous les quatre ans (sauf pour les conseillers supplémentaires) (3). Le chiffre de huit ans paraît peut-être un peu long à nos habitudes françaises, mais d'autre part celui de quatre, déjà fort pour une assemblée politique, semble insuffisant pour une assemblée d'administrateurs choisis non comme représentants de telle

(1) Belg. : L. du 12 septembre 1895, art. 81.
Fr. : L. m. art. 36.
(2) Belg. . L. c. art. 57.
Fr. : L. m. art. 60.
(3) La durée du mandat était de 6, 5, 7, 3 ans dans les lois des 21 mars 1831, 5 mai 1855, 24 juillet 1867 et 14-16 avril 1871. Le renouvellement se faisait par moitié sous la loi de 1831 (art. 17); en 1884, un amendement fut repoussé qui, soutenu par MM. Félix Faure et Guyot à la Chambre, et M. Bardoux au Sénat, rétablissait ce même régime.

ou telle doctrine mais vu leur compétence personnelle et leur honorabilité ; surtout le renouvellement partiel semble particulièrement convenir aux élections communales en favorisant l'éducation des nouveaux élus par la connaissance de la situation budgétaire et patrimoniale de la commune, des échevins, par l'expérience des affaires, en évitant ainsi « l'instabilité fâcheuse » dont parle M. Berthelemy (1). Trop souvent en France il est fait en mai table rase des municipalités, et le secrétaire de mairie — quand il n'est pas renvoyé comme dévoué à la municipalité sortante — reste seul au courant de la situation administrative (2).

La déchéance, l'expiration, la démission volontaire, peuvent seules priver un conseiller belge de son mandat ; aucune action coercitive ne peut être exercée sur lui par le gouvernement, ses collègues ou le corps électoral : il est inamovible. En France au contraire un conseiller peut être déclaré démissionnaire d'office par le préfet, après avoir été entendu, pour manquement à trois convocations successives sans motifs reconnus légitimes par le Conseil, ou par le Conseil d'État pour avoir refusé de remplir une fonction légale. Ces règles peuvent facilement se justifier et sont édictées en grande partie dans l'intérêt communal (3). Il n'en va pas de même du droit

(1) H. Berthelemy. *Institutions municipales*, p. 170.
(2) L. du 12 septembre 1895, art. 76, 77, 78, 79.
Fr. : L. m. art. 41.
(3) L. m. art. 60 et L. du 7 juin 1873, art. 3.

de suspension et de dissolution exercé par arrêté préfectoral et par décret en conseil des ministres, avec substitution au conseil d'une délégation municipale de trois à sept membres, dont le président exerce les fonctions de maire (laquelle il est vrai ne peut accomplir que des actes d'administration et de conservation). Lors de la discussion de la loi organique belge, la faculté de dissolution a été repoussée à la presque unanimité comme inutile et dangereuse, et ce sont bien là, semble-t-il, ses deux caractères. Le péril vient de la tentation vraiment trop forte pour le préfet agent du ministère, et le ministère agent d'un parti, de se servir de cette arme contre les conseils qui marquent envers les idées gouvernementales une antipathie certaine ou même un zèle trop tiède. L'obligation de motiver la dissolution n'est pas une protection suffisante : il faudrait que les cas en fussent limitativement énumérés par la loi et que la connaissance en appartint à un corps indépendant, le Conseil d'État par exemple. D'autre part cette faculté n'apporte aucune garantie à la commune puisque celle-ci ne peut en provoquer l'application, non plus qu'au gouvernement, depuis que la loi exige de nouvelles élections dans les deux mois, puisque les membres sortants sont rééligibles : le plus souvent au contraire l'esprit froudeur des populations renverra les membres sortants siéger à l'Hôtel de Ville (1).

(1) L. m. art. 43, 44, 45.

La méfiance du législateur belge envers la dissolution est si grande

Quant aux bourgmestres, échevins, maires et adjoints ils peuvent tous êtres suspendus ou révoqués, mais suivant des règles fort différentes. Pour les uns comme pour les autres la suspension ne peut excéder trois mois et la révocation entraîne inéligibilité temporaire (1). Cette inéligibilité est plus longue en Belgique qu'en France — deux années au lieu d'une seule — différence qui correspond exactement à celle de la durée des mandats. D'ailleurs il semble que l'on ne peut être trop rigoureux envers un maire révoqué pour des motifs réellement graves et dûment constatés, et l'important est la détermination des cas de révocation. Notons seulement qu'en France une heureuse réserve a été faite à la fixation du temps d'inéligibilité : elle cesse de plein droit en cas de renouvellement intégral des conseils (2).

La distribution de ces graves pouvoirs a été faite sui-

qu'il ne l'a même pas prévu pour le cas de modification à la géographie communale, par fusion de communes, ou érection d'une nouvelle. Sur pétition des habitants dans une de ces circonstances, le ministre Schollaert répondait : « Je vous prie, M. le Gouverneur, de faire remarquer aux signataires de cette lettre qu'il n'appartient pas au gouvernement de provoquer la dissolution du Conseil communal et que son rôle en cette matière se borne à convoquer d'office le corps électoral communal lorsque des vacances se sont produites dans le sein du Conseil » (Dep. du 12 novembre 1907). Une loi seule pourrait prononcer la dissolution de *tous* les Conseils du royaume et encore cette dissolution devrait-elle être immédiatement suivie de nouvelles élections (Constitution art. 108, L. du 12 septembre 1895, art. 79).

(1) Sauf bien entendu pour le bourgmestre.

(2) Belg. : L. c. art. 36.

Fr. : L. m. art. 86.

vant deux principes différents : en Belgique le roi est compétent vis-à-vis du bourgmestre et le gouverneur vis-à-vis des échevins, en France le président l'est pour révoquer, le préfet pour suspendre. Il semble qu'il est ainsi plus logique de donner au réprésentant local du pouvoir central, qualité pour prononcer une mesure urgente essentiellement « conservatoire et provisoire » (1) ; c'est bien en effet de cette façon qu'a été comprise la suspension des conseils ; le législateur en exigeant une décision ministérielle pour porter la suspension à plus d'un mois paraît bien étendre aux maires et adjoints cette conception du droit conféré au préfet. Telle n'est pas la conception belge ; en effet les pouvoirs actuellement exercés par le roi l'étaient jadis par le gouverneur, et c'est en donnant au bourgmestre des attributions plus importantes que la loi du 30 juin 1842 les a transférés au chef de l'Etat, voulant non lui donner le droit de frapper — car antérieurement déjà le roi aurait pu transmettre au gouverneur, l'ordre de sévir — mais lui réserver ce droit exclusivement. Et d'autre part la suspension ne saurait y revêtir le caractère d'urgence puisque toujours le bourgmestre ou l'échevin doit préalablement être entendu — garantie dont on regrette l'absence en droit français — et puisque l'échevin ne saurait être suspendu ou révoqué que de l'avis conforme de la députation permanente, corps électif provincial (2). Ainsi ce n'est pas le gouver-

(1) L. m. art. 43, circ. minist. intérieur, 15 mai 1884.
(2) L. c. art. 51.

neur seul qui suspend ou révoque un échevin ; il faut l'accord du représentant du pouvoir central et des représentants de la province — et rappelons que l'échevin a en Belgique un rôle autrement important que l'adjoint en France. Il semble bien résulter de ceci, qu'en droit belge la suspension et la révocation ont été organisées autant au moins à titre de protection des communes que comme arme de l'exécutif central ; en fait fréquemment elles sont sollicitées par le Conseil (1).

Et ce caractère ressort encore plus nettement de la détermination des cas pouvant motiver la suspension ou la révocation ; il n'y en a que deux : négligence grave, inconduite notoire. Certes au premier abord ces termes paraissent assez élastiques ; en fait le second n'est invoqué que quand il y a eu scandale, le premier que dans des circonstances exceptionnelles. Les rares révocations et suspensions prononcées sont motivées par des erreurs de comptabilité, départ en vue d'éviter des poursuites judiciaires, addition à la liste électorale après la clôture (2)... Quelle que soit l'extension qu'on veuille leur donner, on ne saurait la pousser jusqu'à des actes positifs et légaux d'administration ni jusqu'à des manifestations d'opinion, et n'est-ce pas déjà une liberté très précieuse ?

(1) Cf. notamment dépêche ministre de Trooz au gouverneur du Brabant en date du 1er décembre 1908.

(2) Arrêtés royaux des 3 septembre 1864, 24 mars 1869, 12 novembre 1869 (*Revue d'administration*, XXXIII, p. 491, 494).

Ainsi réglementées la révocation et la suspension cessent d'être redoutables pour devenir une ressource nécessaire contre l'incurie ou le peu de respectabilité de certains fonctionnaires communaux. En France la loi abandonne aux agents du pouvoir central seuls le soin de prononcer arbitrairement ces sanctions, mais il paraîtra volontiers à un français que la question importe assez peu et que, sur le point capital, la nomination du bourgmestre, le droit belge est à l'antipode de notre législation libérale.

Tout d'abord le bourgmestre, rappelons-le, est loin d'avoir dans la commune l'importance de notre maire, il n'est guère qu'un agent d'exécution et n'a pas à arrêter préalablement la règle. Dira-t-on que la commune n'est pas libre, parce que c'est le juge de paix qui juge des infractions commises aux règlements communaux ? Surtout, cette question a, au point de vue décentralisateur, beaucoup moins d'importance, semble-t-il, qu'on ne lui en accorde souvent ; sans aucune doute la constitution communale belge est sur ce point moins démocratique que la nôtre — et encore ne faut-il pas perdre de vue que substituer à un magistrat unique élu au deuxième degré, un conseil élu de même ou un conseil élu au premier est faire œuvre nettement démocratique — Mais cette constitution est-elle moins décentralisatrice ?

Est-ce l'origine élective qui doit être le critérium ? Nous ne le croyons pas (1). Un état dynastique est dans le

(1) « La forme du gouvernement n'est rien. Le rôle qu'on attribue

concert international aussi souverain qu'un état électif. Le régime féodal dont on ne saurait contester la conséquence décentralisatrice — puisque son caractère était presque confédéral — ne recrutait en rien les seigneurs, lors de son plein fonctionnement, d'après les vœux des justiciables de la seigneurie; dans la fédération allemande la République de Hambourg n'est pas plus distincte de l'Empire que la Bavière. Nous préférons prendre comme critérium l'autonomie, dans une sphère déterminée, des pouvoirs locaux, c'est-à-dire des attributions propres, et pour les remplir, des moyens — finances et magistrats — indépendants du pouvoir central.

Nous ne nous occupons quant à présent que des derniers. Or un bourgmestre nommé pour huit ans par le roi, révocable par lui dans des cas strictement prévus, qui n'est jamais l'agent du gouvernement, est-il moins indépendant vis-à-vis de celui-ci qu'un maire élu pour quatre ans par un conseil municipal, mais suspensible et révocable arbitrairement par le ministre, et son agent subordonné? La réponse n'est pas aisée. En fait d'ailleurs les bourgmestres belges ont donné des preuves éclatantes d'indépendance, il nous suffira de rappeler les événements de 1884 à Bruxelles et les discussions qui ont suivi (1). Si nous considérons que les autorités

à la puissance publique est la chose essentielle. Il ne suffit pas pour qu'un peuple soit libre qu'il désigne lui-même ses maîtres ». H. Berthelemy, préface de l'Essai sur le gouvernement local en Angleterre, par Ed Jenks

(1) *Infra* : police.

principales sont élues, que les échevins jouissent des mêmes garanties que le bourgmestre et en outre ne peuvent être suspendus sans la permission des élus de la province, que le conseil est inamovible, nous serons obligés de reconnaître que quant à l'indépendance des magistrats, la décentralisation belge est plus réelle que la nôtre.

CHAPITRE II

AUTRES ORGANES COMMUNAUX

I. — Agents.

Le corps communal peut recourir à tous agents salariés qui lui paraissent nécessaires, mais leur nomination appartient en Belgique au Conseil, sauf exception formellement prévue par la loi, tandis qu'en France elle appartient au maire. Toutefois ce principe n'est pas inflexible et le Conseil peut déléguer son droit au collège à moins que la loi ne porte une dérogation spéciale à cette faculté (1).

Certains fonctionnaires communaux ont particulièrement attiré l'attention du législateur, par le service dont ils sont chargés : receveur, commissaires et agents de police (2). Mais il en est un qui a tout spécialement attiré celle du législateur belge : le secrétaire, mêlé intimement à la vie du corps communal et qui donne l'impulsion à

(1) L. c. art. 84,
(2) *Infra* : police, finances.

tous les services. A cause de son rôle général, nous étudierons de suite sa situation.

C'est un personnage important qui vient aussitôt après le collège dans l'ordre des préséances; chargé du contre-seing de tous les actes communaux, conférant authenticité à leurs expéditions, rédacteur des procès-verbaux de séance, chef des bureaux de l'hôtel de ville (1), il rappelle nos secrétaires-greffiers de 1791 et de l'an IV. La loi de pluviôse an VIII les oublia, le décret de messidor leur fixait bien un costume, mais un avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 1897 déclara que les secrétaires communaux n'ont plus en France aucun caractère officiel (2) : cette institution y est cependant bien vivante et le secrétaire de mairie, si sa signature n'a aucune valeur administrative, n'en est pas moins la cheville ouvrière de l'administration municipale.

On peut, semble-t-il, regretter cette absence de caractère officiel au moins pour les grandes villes. Le secrétaire communal belge en effet décharge le bourgmestre du soin de signer les expéditions, et, mieux placé pour en contrôler l'exactitude, en prend la responsabilité ; d'autre part l'apposition du contre-seing est un véritable contrôle de la régularité d'une pièce et le public, qui

(1) L. c. art. 6, 67, 101, 112, 113, 146 : L. du 1er février 1844, art. 4, al. 2 ; L. du 12 avril 1894, art. 74 et 79 ; L. du 28 juin 1894, art. 234, etc.

(2) Confirmé par les arrêts de cassation des 22 juin 1883 et 25 janvier 1889.

ignore l'absence du bourgmestre ou les délégations par lui faites, est ainsi renseigné sur la compétence du signataire (1).

Cette importance n'est pas accordée par la loi au secrétaire, sans qu'elle ait réglementé son recrutement et la commune perd ainsi une partie de son autonomie. Le législateur belge a été toutefois très modéré ; le secrétaire en effet est nommé, révoqué ou suspendu par le Conseil sous l'approbation de la députation provinciale ; et à défaut de s'être prononcée dans les deux mois, celle-ci est réputée avoir approuvé, comme après deux refus successifs d'approbation, le Conseil peut décider librement (2). Les députations exigent une certaine capacité administrative présumée soit d'après un stage soit d'après un examen préalable (3) ; elles s'assurent que le candidat n'est pas frappé par une incompatibilité légale et n'est ni receveur, ni employé de la province ou des commissariats d'arrondissements, ni huissier, ni avocat, ni débitant de boissons (4) ; souvent aussi elles refusent les instituteurs parce que ce cumul est nuisible aux deux

(1) L. c. art. 113, 146, etc.

(2) L. c. art. 109, 110.

(3) Instructions de la députation permanente du Brabant (trois épreuves écrites) ; circulaire du gouverneur de Hainaut du 7 mars 1892 ; *Mémorial administratif du Luxembourg* 1906, n° 73 ; Rapport Dufrane à la Chambre des Représentants (*Documents parlementaires* 1901) ; *Revue communale* 1893, p. 142.

(4) L. c. art. 52, 53, décret du 14 juin 1813, arrêté royal 19 août 1893, l. du 3 juillet 1894.

fonctions, ce qu'a d'ailleurs constaté le gouvernement qui réduit ou supprime les subsides scolaires aux communes qui l'autorisent (1).

Le secrétaire doit prêter serment à la Constitution (2); son traitement comporte un minimum légal suivant la population et l'ancienneté de service, et doit en outre être approuvé aussi par la députation permanente (3).

II. — Etablissements subordonnés et groupements de communes.

Le corps communal ou municipal et ses agents ne pourvoient pas directement à tous les besoins communaux; des établissements publics administrés par des commissions et comités sont ou peuvent être institués soit pour l'exercice de certains services spéciaux intéressant particulièrement la commune, soit pour grouper en vue d'un ou plusieurs objets déterminés l'action de plusieurs communes.

Nous étudierons ceux-là en détail avec les services dont ils ont la charge ; disons tout de suite cependant que quant au recrutement de leur commission et quant à leur fonctionnement ils relèvent en France, surtout du préfet,

(1) Circ. ministérielle 15 octobre 1868 et 28 décembre 1894; *Doc. parl.*, Ch. R. 82-83, p. 335 ss.

(2) Décret du 31 juillet 1831, art. 21; dep. ministérielle 9 juillet 1878.

(3) L. c. art. 111.

tandis qu'ils sont en Belgique intimement liés à la commune, dont les autorités exercent seules sur eux un contrôle continu.

La législation des seconds, syndicats ou associations de communes, a fait en France un pas décisif par la loi du 22 mars 1890 qui a ajouté un titre au Code municipal (1). Un syndicat est constitué par délibérations concordantes des conseils et décret en Conseil d'État ; un comité élu par les Conseils l'administre ; toute la législation municipale lui est en principe applicable ; il n'a pas le droit d'impôt, mais les communes doivent contribuer à la dépense et peuvent spécialement s'imposer dans ce but. Bien que conçu et rédigé surtout en vue des établissements de bienfaisance, cette loi est générale ; la Belgique au contraire n'a pas sur ce point de législation d'ensemble ; les communes peuvent se concerter ou se grouper en vue d'une œuvre collective, mais ce groupement ne saurait constituer un rouage officiel indépendant, doué de la personnalité civile qu'en vertu d'une loi prévoyant les associations de communes en vue de l'œuvre poursuivie, et le plus souvent, de par cette loi, avec autorisation royale (2). En revanche les textes spéciaux

(1) La loi de 1884 prévoyait déjà des commissions syndicales pour l'administration des biens indivis (art. 161, 162, 163) ; et le projet voté par la Chambre traitait d'une manière plus générale des groupements de communes, mais les articles y relatifs furent repoussés par le Sénat.

(2) Des débats approfondis s'engagèrent à la Chambre des Représentats et au Sénat lors du vote des lois de 1899 et 1907 sur la situa-

sont assez abondants ; en outre d'associations déterminées (1), ont été autorisées les associations pour chemins vicinaux, écoles, établissements hospitaliers, distribution d'eau, exploitation de chemins de fer vicinaux (2). Mais l'association, quoique beaucoup plus fréquente qu'en France, est restée cependant jusqu'à pré-

tion légale des associations de communes (*Ann. parl.* 1902, p. 105, *Doc. parl.* 1906-07, pp. 690 et 691, rapport Van der Linden. Exposé des motifs de la loi de 1907, *Rev. com.* 1907, p. 321). Il résulte de ces délibérations que si une commune peut s'entendre avec une autre en vue d'un service public (distribution des eaux par Bruxelles à sa banlieue jusqu'en 1891), celles-ci ne peuvent s'associer et avoir la personnalité civile qu'en vertu d'une loi. Les lois de ce genre, outre l'autorisation royale, exigent ordinairement l'avis de la députation permanente (L. de 1897, 1899, 1907. *Infra*).

(1) L. du 28 mai 1884 et 24 juin 1887 : « Société nationale des chemins de fer vicinaux » qui est statutairement pour les 3/4 un groupement de provinces et communes. En fait, celle-ci a sous-concédé l'exploitation à des groupements moins importants de communes et provinces de légalité douteuse et dont la situation a été régularisée par la loi du 1er juillet 1899.

L. du 11 septembre 1805 autorisant le gouvernement à approuver (arr. r. du 10 juillet 1836) les statuts de la « Société anonyme du canal et des installations maritimes de Bruxelles ». groupant l'Etat, la province du Brabant et dix communes.

Le « Crédit communal » n'est pas à proprement parler un groupement de communes, mais les statuts exigent que cinq pour cent du capital soit souscrit par elles (arr. r. du 8 décembre 1860. *Rev. de l'Adm.* 1908, 5e livraison).

(2) L. du 10 avril 1841, chemins vicinaux.

L. du 23 septembre 1842, écoles primaires.

L. du 6 août 1897, établissements hospitaliers.

L. du 1er juillet 1899, chemins de fer vicinaux.

L. du 18 août 1907, eaux.

sent une exception (1). Une des particularités du droit belge : ces associations peuvent ne pas être formées exclusivement par les communes, mais concurremment par des provinces, l'État, des particuliers mêmes au moins dans une certaine proportion (2). L'initiative privée de sociétés de philanthropie, d'hygiène, de beaux arts, ou l'intérêt personnel d'hommes d'affaires ou d'industriels sont ainsi pour ces associations un ferment d'activité dont bénéficie l'intérêt public.

(1) La loi de 1897 n'a reçu que trois applications (Discours du gouverneur Bero à l'ouverture de la session ordinaire 1907 du Conseil provincial de Brabant), mais il en va autrement des lois de 1899 et 1907 qui n'ont d'ailleurs été votées que pour régulariser la situation légale d'associations antérieurement existantes (chemins de fer vicinaux sous-concédés ; Compagnie intercommunale des eaux de l'agglomération bruxelloise comprenant quinze communes et organisée sous forme coopérative) Les groupes de caisses d'assurances contre le chomage se sont également multipliés. (Discours précité).

En France, la loi de 1890 n'a permis la constitution que d'une quinzaine de syndicats environ et en majorité sur initiative du pouvoir central (H. Berthelemy, *Traité élém.*, 5e édition) : en vue d'établissements hospitaliers, Pantin, Les Lilas, Bagnolet, le Pré-Saint-Gervais par décr. du 26 mars 1892 ; Buchy, 5 avril même année ; Bruyères (Vosges) et 32 communes, 25 avril 1894 ; en vue de construction d'une digue : Lamotte, Moudragon et Vaucluse, 12 janvier 1894 ; en vue de travaux d'irrigation : Noves, Saint-Audiol, Vergnières et Cabanes (B.-du-R.), 20 août 1892 ; pour la construction d'un pont : Thouars et Saint Jacques (Deux-Sèvres), 27 juin 1895 ; pour l'évacuation d'eaux, Champleins et Dammartin, 28 janvier 1896 ; pour concéder une ligne de tramway : Besons, Maisons-Laffite, Sartrouville et Houilly (S.-et-O), 11 juillet 1893 ; pour un service d'éclairage au gaz : 61 communes de la banlieue de Paris, 31 décembre 1903.

(2) Société des chemins de fer vicinaux, Société maritime de Bruxelles, loi de 1907 sur les eaux.

Certains auteurs belges voient dans cette tendance à l'association un mouvement appelé à croître et devant amener une transformation complète des pouvoirs publics locaux (1). Déjà en France la loi sur les syndicats a été souvent présentée par les partisans de l'organisation cantonale, comme un acheminement vers la plus grande commune (2). Il est permis, en tout cas, de remarquer les traits nouveaux qu'apportent au droit belge ces associations : souplesse d'organisation faisant collaborer les divers pouvoirs publics dans la mesure où le but poursuivi les intéresse, beaucoup plus harmonieusement que par le système des subventions, et intervention de groupements privés dans le recrutement des pouvoirs publics. Enfin en France comme en Belgique, ces organismes dont le rôle est toujours nettement déterminé marquent un pas dans la voie de la spécialisation des autorités locales.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur ce point qui mériterait toute une étude, mais qui ne rentre qu'accessoirement dans notre sujet ; nous n'avons pas voulu toutefois l'omettre dans un tableau d'ensemble des autorités représentatives de la commune.

(1) Cf. notamment *Rev. com.* 1906 p. 421, 1907 p. 341. (Les associations des communes y sont comparées à des cartels et trusts commerciaux).

(2) Des propositions d'organisation du canton ont été déposées par M. de Lanessan (3 février 1883) et M. Goblet (20 mai 1882) lors de la discussion du projet de loi municipale ; depuis, proposition Maurice Faure, 4 mars 1895.

CHAPITRE III

AUTORITÉS EXTRA-COMMUNALES

Il en est de même des autorités de l'Etat ou de ses subdivisions qui interviennent dans la vie communale, intervention qu'il importe de définir nettement.

Tout acte d'une autorité extra-communale relatif à une commune est parfois rattaché à l'exercice de la « tutelle administrative », expression dont la critique est devenue classique et que beaucoup de bons auteurs remplacent par celle de « contrôle administratif ». Il semble que l'on puisse diviser ce contrôle en deux fonctions très distinctes. La première est la fonction normale des pouvoirs exécutif et judiciaire, l'exécution de la loi qui se réalise sous deux formes : l'accomplissement de ce qui est voulu par elle, la mise à néant de ce qui lui est contraire ; c'est ainsi qu'il est refusé par les tribunaux de faire état des actes communaux illégaux parce qu'ils excèdent les attributions soit des communes soit de l'autorité communale qui les a prononcés, ou bien parce que l'autorité qui les a portés était irrégulièrement constituée

ou n'a pas suivi la procédure exigée; c'est ainsi qu'est prononcée ou constatée la nullité *erga omnes* de ces mêmes actes par les collèges, agents ou tribunaux qui en ont reçu le pouvoir; c'est ainsi encore qu'à défaut de réalisation des actes obligatoires, ou en cas de réalisation non conforme à la loi, ceux-ci sont exécutés ou réformés par les agents exécutifs préposés à cette mission, et qu'en l'absence enfin des autorités communales, il est pourvu aux actes nécessaires par les soins de ces mêmes agents (1). Ce contrôle est un attribut essentiel des pouvoirs exécutif et judiciaire qui ne sauraient s'en désaisir sans abdiquer.

Il en est un autre dont la nature est toute différente. Il n'a pas paru bon de laisser aux communes, partie dans l'intérêt général, partie dans leur propre intérêt, le droit de trancher par leurs seuls organes, même fonctionnant régulièrement, toutes les questions même à elles légalement attribuées, et le pouvoir central s'est réservé ou a réservé à d'autres une certaine part dans la direction des affaires communales. Le nom de contrôle semble peu

(1) Belg. : L. c. art. 86, 87, 88.

Fr. : L. m. art. 36, 37, 44, 63 à 67, 79, 85, 110, 136, 143, 144.

A remarquer que le préfet accomplit les actes obligatoires en cas d'inertie communale, soit par lui-même, soit par un délégué spécial; ce second procédé est de règle en Belgique et ces « commissaires spéciaux » peuvent être envoyés soit par la députation permanente, soit par le gouverneur. Autre différence : les frais de cet envoi incombent en France à la commune; en Belgique, personnellement, à l'autorité négligente.

propre à désigner cette seconde fonction entièrement dissemblable de la première. Celle-ci, en effet, est toujours négative ou supplétive, elle est un remède à un cas morbide et l'idéal serait qu'elle n'eut jamais à s'exercer. Celle-là au contraire est souvent positive, toujours normale, elle est une des conditions de vie imposées par la loi à la commune. La première est nécessaire au mécanisme des pouvoirs publics, elle se rattache directement à l'organisation constitutionnelle, la seconde pourrait disparaître sans que fut faussé l'appareil administratif et ne constitue qu'une pièce accessoire de l'organisme communal.

C'est cette action communale des autorités autres que les autorités spécialement communales que nous voulons étudier ici dans son ensemble, au même titre que nous avons étudié celle du corps communal ou municipal, le détail des cas d'application ayant été déjà noté ou devant l'être par la suite dans chaque matière à laquelle ils se rapportent.

Cette intervention peut être purement suspensive, ce qui est rare : l'autorité extra-communale invite l'autorité communale à se saisir de nouveau de la question et, si celle ci persiste, sa décision est valable et se suffit à elle-même (1) ; mais le plus souvent elle peut être, pour les mêmes actes, suspensive et négative ; c'est ainsi qu'en France tout arrêté peut être annulé en tout temps (2) ; en

(1) L. m. art. 112.
(2) L. m. art. 95.

Belgique c'est tout acte communal qui est sujet à annulation ou suspension, mais la loi ne la permet que dans les quarante jours de la réception de l'acte et exige comme condition qu'il blesse l'intérêt général (1) Cette condition paraîtra peu précise, elle exclut cependant tout d'abord outre les actes de gestion économique, les nominations, présentations... ; et de plus les mots « intérêt général » interprêtés dans le sens d'intérêt national, maintiennent très rares les cas d'annulation.

Cette intervention peut être aussi positive, mais alors le plus souvent elle est simplement complémentaire. L'acte administratif pour être régulier et valoir comme tel, doit être formé par la décision de l'autorité spéciale communale et par une approbation donnée à cette décision. Il en est ainsi d'une série d'actes sensiblement la même dans les deux lois et qui ont trait, en général, au patrimoine, aux finances, à la voirie (2).

(1) L. c. art. 86, 87 ; Constitution, art. 108, 5°. Le projet de loi accordait au roi, sans aucune restriction, ce pouvoir d'annuler et de suspendre « Telle qu'elle est rédigée, disait le rapporteur de la Section centrale, cette disposition aurait pour but de permettre d'annuler tous les actes indistinctement, même les simples nominations par exemple. Un pareil pouvoir irait plus loin que la Constitution et ne saurait être admis » *Rev. com*, 1906, p. 156. Exemple d'annulation d'actes comme blessant l'intérêt général : du 9 juin 1891, défense faite à un employé de se marier ; du 19 juin 1896, ordre de hisser le drap au rouge au clocher de l'église ; du 12 février 1907 affichage d'un tarif étranger à la localité.

(2) L. c. art. 76, 77, 81.

L. m. art. 68, 115, etc.

Mais cette action positive est parfois au contraire principale, tandis que celle de l'autorité spéciale n'est plus qu'une proposition, une présentation, un avis, une décision provisoire. Ces cas, toujours rares, sont plus fréquents en France qu'en Belgique (1).

Enfin, tout à fait exceptionnellement cette action peut être indépendante de toute action des électeurs ou des représentants spéciaux de la commune. Il en est ainsi en France des dissolutions du Conseil, parfois en Belgique, des nominations de bourgmestres, dans les deux pays des suspensions et révocations tant des membres du corps communal que de ses agents (2). Elle peut même être supplétive, se prononçant dans un sens contraire aux désirs des représentants de la Commune, soit sur un point déterminé, soit, comme en France seulement, pour toute une fonction (3).

Leur rôle résumé, il faut exposer quelles sont ces autorités extra-communales. Ce sont tantôt des agents de l'Etat, tantôt des représentants de la province ou du département. Des premiers, le législateur intervient rarement, le chef de l'Etat en France exceptionnellement, en Belgique plus fréquemment, le ministre dans les deux pays, le gouverneur belge, le sous-préfet français ont un

(1) L. c. art 2, 103, 111, 141.
Fr. : L. m. art. 70 2° et 4°, 88, 98, 103, 145, 148, 156, etc.
(2) L. c. art. 2, 56.
Fr. : L. m. art. 43, 86, 103, etc.
(3) Belg. : L. du 10 avril 1841, art. 24 et 27 (voirie).
Fr. : Police (voir *infra*).

rôle très effacé. La compétence normale appartient en France au préfet, en Belgique à la députation permanente, collège du corps provincial, tandis que les représentants spéciaux du département, Conseil général et Commission départementale, n'interviennent chez nous, dans la vie communale, que dans des cas spéciaux (1). A cette Commission, lors de sa création par la loi de 1871, il avait été proposé de transférer la plupart de ces attributions, mais cette proposition échoua. Peut-être son organisation en fût elle la cause ? Il faut veiller tout à la fois à l'intérêt de la commune et à l'intérêt national : la Commission uniquement composée d'élus du Conseil général, lesquels peuvent être et sont normalement maires ou conseillers municipaux, ne semble pas devoir s'inspirer de ce double souci. La députation belge comprend au contraire, outre six élus, dont le mandat est incompatible avec celui de conseiller communal, le gouverneur de la province qui en est de droit président (2) ; et de plus son importance tant dans l'administration provinciale que dans les diverses branches d'administration d'Etat lui donnent en fait le plus souvent une autorité indiscutée.

(1) Le conseil général, de par la loi de 1871, art. 48, intervenait parfois dans les questions d'octroi, mais la loi de 1884 a supprimé cette dérogation au droit commun.

(2) La fonction de conseiller provincial est incompatible avec celle de Représentant ou Sénateur. En France, celle de président de la commission est incompatible avec celle de maire du chef-lieu et celle de membre de cette commission est seule incompatible avec celle de député ou sénateur. La présidence donnée à l'âge par la loi de 1871 l'est maintenant à l'élection (L. du 8 juillet 1899).

Les députés ainsi nettement indépendants des corps communaux connaissent cependant leurs besoins et leurs possibilités mieux qu'un préfet de passage. Et, d'autre part, comme le disait le rapporteur de 1871, si le pays doit s'administrer lui-même, le contrôle d'un corps électif inférieur ne doit être exercé que par un corps électif supérieur. Ces élus, objecte-t-on, se laisseraient influencer par des querelles politiques ; peut-être, mais le mal n'est-il pas plus à craindre de la part de l'agent unique du pouvoir, souvent sensible aux conseils des députés et sénateurs. Et d'ailleurs, une garantie de plus est encore offerte aux corps communaux belges : l'appel au roi de la décision prise.

Cette substitution d'un collège élu à un agent du ministère n'est une caractéristique du droit belge que par rapport au nôtre : le commissariat d'arrondissement est au contraire une institution originale. Le commissaire d'arrondissement est bien comme notre sous-préfet un agent de transmission et de renseignement, mais son rôle principal est d'aider et de surveiller les communes. Aussi y a-t-il un commissaire même dans l'arrondissement chef-lieu où siège le gouverneur, et comme il importe qu'il connaisse sa circonscription, il est choisi le plus souvent parmi les habitants et reçoit son avancement sur place. Il visite les communes constamment, prend communication de la comptabilité, des registres de l'état civil, conseille les administrateurs, répond aux demandes qu'ils lui font sur les difficultés administratives, s'efforce

de mettre fin aux querelles et malentendus. « Moins un supérieur qu'un ami bienveillant », « n'ayant aucun pouvoir propre et ne devenant une autorité que dans certains cas » (1); il ne rend compte à la députation permanente que lorsque la situation lui paraît par sa gravité exiger l'intervention d'autorités supérieures; il est essentiellement le conseil des communes et puisqu' « il faut, dit Berminolin, se défier de ce que Vivien appelait « l'administration assise et toujours armée d'une plume », le commissaire d'arrondissement au contraire surveille par ses propres yeux » (2). Sa fonction consiste au moins autant à servir les communes qu'à servir le pouvoir central, et les municipalités urbaines ayant paru pouvoir par leur recrutement plus choisi comme par le personnel à leur disposition se passer de son ministère, le législateur a mis hors de ses attributions les chefs-lieux d'arrondissement et les villes de plus de 5.000 habitants (3).

Ce souci de l'intérêt communal apparaît encore comme primordial dans l'intervention des autres pouvoirs extérieurs à la commune. Elle ne s'étend pas toujours en effet uniformément à toutes les communes, parfois conditionnée par le chiffre de leurs revenus ou de leur population (4). Il en est de même en France (5), et cette im-

(1) Giron, *Dict.*
(2) Bernimolin, *op. cit.*, t. II, p. 269.
(3) L. prov. art. 132. L. du 31 mars 1874.
(4) L. c. art. 79, 81, 100.
(5) L. m. art. 103, 104, 156.

portance relative y détermine en outre souvent l'autorité qui doit intervenir (4). Seulement, tandis qu'en France ce sont les grandes villes que le pouvoir central tient surtout à conserver sous son influence ; au contraire, l'Etat belge maintient son action sur les communes moins importantes et lâche la bride aux villes qui doivent pouvoir se suffire à elles-mêmes (5). Ainsi est réalisé partiellement en Belgique la distinction entre villes et campagnes dans un sens favorable à la décentralisation, comme le prescrivait incidemment le rapporteur de la loi française de 1838 sur les Conseils généraux : « L'uniformité, disait-il, place le législateur dans l'alternative de restreindre les droits de tous en raison d'une inaptitude de quelques-uns ou d'accorder des droits à des incapables, ce qui compromettrait les intérêts généraux. » La législation française ne s'inquiète que de l'importance des intérêts en cause. Ce point met en singulier relief l'opposition des tendances législatives ; servir la commune ou la dominer.

(1 L. m. art. 115, 145, 157.

(2) Ce même principe a reçu une application particulièrement large dans la nouvelle législation de la Californie (L. 13 mars 1883). *Annuaire de législ. comparée,* 1880. p. 871, et 1884, p. 835. Les communes sont réparties en 6 classes : celles de la première (plus de 100.000 hab.) se donnent elles-mêmes leur constitution sous approbation de la Chambre.

DEUXIÈME PARTIE

ATTRIBUTIONS

La loi du 22 décembre 1789 distinguait « les fonctions propres au pouvoir municipal » et « les fonctions propres à l'administration générale de l'État déléguées par lui aux municipalités » (1). Cette démarcation semble appartenir plutôt à la sociologie qu'au droit, intéresser plutôt le législateur que le juriste. Qu'importe en effet pratiquement le titre auquel agissent les municipalités ? et d'autre part n'est-ce pas l'État qui en reconnaissant la commune lui a délégué ces « fonctions propres au pouvoir municipal ? ». N'est-ce pas l'État d'ailleurs qui opère le classement en ces deux catégories ? au surplus celles-ci, nous le verrons, sont loin d'être en Belgique et en France identiquement composées.

Un corollaire de cette antithèse néanmoins semble être plus riche en conséquences juridiques. Tantôt l'activité

(1) Art. 49.

communale n'est que l'application partielle et locale de l'activité de l'État, de la province ou du département; tantôt, se suffisant à elle-même, elle est la satisfaction pleine et entière d'un besoin communal. Lorsque la commune ne sera qu'un rouage accessoire, une pièce du mécanisme d'État, la surveillance de celui-ci sera plus intense; lorsqu'au contraire spontanément la commune agira pour ses seuls intérêts, son initiative aura un champ plus vaste, sa liberté d'allure sera plus accentuée. Théoriquement très nette, cette opposition toutefois l'est moins dans les faits, et toute une gamme de nuances se gradue entre les deux genres d'activité communale.

Le caractère de subordination à l'État s'accuse particulièrement lorsqu'une autorité communale est mise sous les ordres d'une autorité de l'État; ainsi en France le maire est l'agent du préfet pour l'exécution des mesures de police générale (1).

Parfois la commune devient plutôt une collaboratrice, ses représentants sont chargés d'actes déterminés destinés à éclairer ou à seconder l'activité de l'État. Ainsi le conseil doit donner son avis chaque fois qu'il lui est demandé (2), en France le maire le doit aussi dans certains cas; ainsi bourgmestre et maire ont reçu les missions particulières les plus variées tendant à l'application des lois; ainsi encore les communes sont souvent char-

(1) L. munic. art. 92.

(2) Mais en France (art. 70) cette fonction n'est pas obligatoire pour le Conseil.

gées de pourvoir à l'organisation matérielle d'un service : justice de paix, conseils de prud'hommes, établissements d'enseignement... (1). ces mesures sont plus graves, car artificiellement elles enflent le budget local et allègent celui de l'État ; elles ne peuvent être justifiées que par l'avantage financier qui doit résulter de l'intervention d'un organisme plus directement intéressé à l'économie et le bénéfice que retire une agglomération du fait d'être le siège d'une administration. Ces considérations cependant ne peuvent toujours être invoquées. En effet, certaines dépenses, telles les menus frais des conseils de prud'hommes et en France celles des services départementaux de voirie et d'assistance, incombent à toutes les communes de la circonscription d'après répartition faite par l'État ou le département (2).

(1) Belg. : Local et mobilier des justices de paix (art. 131-8°) ; locaux des conseils de prud'hommes (L. du 31 juillet 1889, art. 12) ; local des conseils de l'industrie (L. du 16 août 1887 et 31 juillet 1889) ; local et frais de bureau des conseils de milice (L. de milice, art. 37) ; local, bureau et indemnités de la garde civique (L. du 9 septembre 1897, art. 87) ; impressions pour élections des tribunaux de commerce (L. c. art. 131-14°), etc.

Fr. : Local et mobilier des justices de paix (L. m. art. 136-8°) ; appartement du président de la Cour d'assises (Déc. du 27 février 1811) ; menus frais des Chambres consultatives des arts et manufactures (art. 136-15°) ; abonnement au *Bulletin des Lois* pour les chefs-lieux de canton (art. 136-2°, etc. (*Infra* : le détail des dépenses ainsi déléguées en matière d'assistance, enseignement, voirie).

(2) Menus frais des conseils de prud'hommes (Belg. : L. 31 juillet 1889, art. 128 ; Fr. : L. m. art. 136-15°). — *Infra* : services d'assistance et de voirie.

Quelquefois c'est tout un service qui est confié à la commune : fonctions, dépenses, recettes ; mais l'État l'a déclaré obligatoire, minutieusement réglementé et surveille son fonctionnement ; ainsi de l'état-civil, des cimetières (1).

Il est aussi des services purement facultatifs, les uns néanmoins exigent le consentement de l'État comme en France les marchés, les corps de sapeurs-pompiers, les bureaux de bienfaisance (2), et fréquemment sont soumis

(1) Code civil, art. 34 ss.

Belg. : L. c. art. 93, 131-1° ; arr. roy. 21 mai 1897.

Fr. : L. m. art. 133-11°, 136-4° ; décr. du 12 juillet 1807.

Belg. : Décret du 23 prairial an XII, art. 2.

Fr. : Ordonn. du 6 décembre 1843.(Toutefois, une commune peut ne pas avoir un cimetière spécial et s'entendre avec une voisine ; ainsi de la commune du Theux (Ardennes) qui paie à celle de Mézières une redevance de principe de 10 fr. pour usage de son cimetière).

Le cimetière doit être entretenu (en Fr. cet entretien incombait aux fabriques, même, d'après jurisprudence, après la loi de 1837 (art. 30, § 7, reproduit par celle de 1884, art. 136-16° ; il est soumis à de nombreuses prescriptions : distance des habitations (décret du 23 prairial an XII, art. 2, 3), pas de distinction entre les différents cultes. (Belg. : constitution art. 4, 6 ; Fr. : L. du 14 novembre 1881), règles de renouvellement (Décr. de prairial, art. 6) ; acceptation de l'inhumation de tout individu décédé sur le territoire de la commune ou qui y habitait... Le roi peut refuser le choix d'un emplacement, ordonner une suppression (arr. r. 9 juin 1881 et 14 octobre 1907) comme le préfet peut décider toute création, suppression, transfert (Ord. du 6 déc. 1843).

(2) L. m. art. 68-13° (sauf ceux d'approvisionnement) après avis des conseils municipaux du canton et dans un certain rayon, et du conseil d'arrondissement, par le conseil général (décr. 13 août 1864, L. 10 août 1871). — En Belgique, l'approbation du Conseil et du roi

à une étroite réglementation ; les autres enfin ne sont régis que par des prescriptions d'ordre général.

Selon toutes ces normes, sous la forme, soit de manifestation d'opinion — avis, vœux, hommages publics, — soit de commandement, soit d'organisation temporaire — fêtes, concours, réceptions, — soit de service permanent, l'activité des communes, restreinte même à ce qu'impose la loi ou les nécessités, s'étale sur un domaine fort étendu et des plus complexes. S'efforcer d'en dresser l'inventaire même superficiel et sommaire serait une prétention vaine. En fait, il est surtout intéressant de comparer la répartition des principales attributions dans les diverses catégories juridiques que nous venons d'esquisser. La police, puis l'enseignement, la voirie, l'assistance, outre leur importance intrinsèque, nous ont paru mettre particulièrement en relief les traits qui à ce point de vue différencient le régime belge du nôtre : nous les étudierons successivement.

Puis, ce cercle si vaste des attributions communales est-il du moins circonscrit? Quelles sont les bornes de cette compétence? Et dans ces limites, à défaut de réglementation spéciale, à quelles règles générales doivent obéir les communes? Telles sont les questions auxquelles nous essaierons ensuite de répondre.

était aussi exigée avant 1870 (L. provinciale, art. 82 et 86, abrogée par la l. du 27 mai 1870).

Décr. du 29 décembre 1875.

L. m. art. 168, abrogeant celle du 24 juillet 1867 et remettant en vigueur le décret du 25 mars 1862.

CHAPITRE PREMIER

POLICE

I. — Subdivisions de la police. Domaine de la police communale.

Le droit belge a conservé comme le nôtre la distinction établie par le Code du 3 brumaire an IV entre la police administrative et la police judiciaire. La première comporte elle-même des subdivisions. En France, outre les lois de police, des prescriptions générales et permanentes sont portées par décrets, arrêtés préfectoraux et arrêtés municipaux. Les ministre de l'intérieur, préfet et maire (1) sont chargés du maintien de l'ordre et, chacun en ce qui le concerne, de l'observation de ces prescriptions et dans ce but donnent tous ordres et font tous actes qui ne sont pas contraires à la loi. L'action du Président de la République, du ministre et du préfet cons-

(1) Exceptionnellement, la police est confiée à des corps spéciaux tels que forestiers, douaniers, etc.

titue la police générale, celle du maire la police municipale ou locale.

La Belgique semble présenter une organisation tout à fait analogue : lois, arrêtés royaux, règlements provinciaux et communaux, puis ministre de la justice, gouverneur, commissaire d'arrondissement et bourgmestre ou échevinage.

Nous pouvons cependant signaler dès maintenant quelques divergences : il existe entre la générale et la communale une police provinciale qui se manifeste par des règlements et dans certains cas par les actes du gouverneur ou du commissaire d'arrondissement ; en outre, celui-ci est un échelon supplémentaire inconnu dans le régime français où le sous-préfet n'est qu'un agent du préfet.

Il existe deux différences autrement profondes quant aux principes d'organisation et quant à la répartition des attributions entre les diverses subdivisions de la police. Nous allons essayer d'analyser celle-ci pour déterminer le domaine de la police communale. A première vue ce domaine paraît bien encore être identique dans les deux pays. L'article 2 de la loi du 16-24 août 1790 est encore en vigueur en Belgique ; or la loi de 1884 le reproduit à peu près textuellement dans son article 97, sauf adjonction de deux paragraphes relatifs aux mesures provisoires contre les aliénés et aux transports mortuaires, inhumations, exhumations et cimetières ; ces points, aux termes de l'article 93 de la loi communale et

du décret du 23 prairial an XII (1), sont également en Belgique de la police communale. D'autre part, en droit français, par les termes mêmes de cet article 97 disant que la police municipale a « pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques », il est établi que l'énumération donnée n'est qu'exemplative ; et ceci résulte en droit belge du décret du 14 décembre 1789 dont l'article 50 cite parmi les « fonctions propres au pouvoir municipal », celle de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police ». Sans insister sur ces textes dont les nomenclatures seraient sans intérêt, disons que l'objet de la police communale peut d'après eux se résumer sous les chefs : sûreté et commodité de la circulation, bon ordre et tranquillité publique, salubrité et hygiène. Cependant avant d'analyser cet objet au point de vue réglementation, puis action, remarquons de suite qu'il comprend en Belgique, alors que ces matières relèvent en France de la police générale : la séquestration des insensés (2), la surveillance des théâtres (3), l'auto-

(1) Notamment art. 17 et 21.

(2) Belg. : L. c. art. 95; L. du 18 juin 1858, art. 7, et du 25 janvier 1874.

Fr. : L. du 30 juin 1838.

(3) Belg. : L. c. art. 97.

Fr. : Décr. du 6 janvier 1864. art. 3. (La loi des 16-24 août 1790 avait classé la police des théâtres dans la police municipale ; la loi du 13-19 janvier 1791 et le décret du 8 juin 1806 l'ont fait rentrer dans la police générale (Cass. cr. c. 17 avril 1856). Cependant, le soin d'assurer le bon ordre et de le rétablir en cas de trouble (Cass. cr. c. 31 mars 1838, décr. de 1864, art. 2) ainsi que la police des spectacles de curiosité (*id.* art. 6, § II) sont toujours du domaine municipal.

risation des loteries ne s'étendant qu'au territoire communal (1), l'autorisation de la vente de marchandises neuves (2), la police des tramways concédée par la commune (3).

Le règlement en droit français doit avoir pour but l'exécution de la loi — c'est même en disant : « Le Président assure l'exécution des lois » que la Constitution lui confère le pouvoir réglementaire — et il doit avoir pour base un texte législatif (4). Il en est de même en Belgique quant aux arrêtés royaux ; ils constituent l'exercice du pouvoir réglementaire, mais ce pouvoir est limité aux règlements et arrêtés « nécessaires » à l'exécution des lois. La sphère des règlements provinciaux et communaux n'est pas ainsi limitée et les auteurs belges ne les considèrent pas comme l'exercice du pouvoir réglementaire ; ils sont portés *en vertu* de la loi et non en vue de son exécution. Peut-être pourrait-on en dire autant des règlements français qui, le plus souvent, ne visent l'exécution d'aucune loi, et l'article 97 par exemple, en disant que la police municipale comprend la com-

(1) Belg. : L. du 31 décembre 1851. art. 7.

Fr. : L. du 17 mars 1836 ; décr. du 29 mai 1844, art. 1 ; décr. du 13 avril 1868, art. 6-5°.

(2) Belg. : L. du 20 mai 1846.

Fr. : L. du 5 juin 1841, art. 2.

(3) Belg. : L. du 9 juillet 1875, art. 7.

Fr. : L du 15 juillet 1845, du 11 juin 1880 et du 6 août 1881.

(4) H. Berthelemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 2° éd., pp. 97, 98.

modité et la sûreté du passage dans les rues n'établit aucune prescription, mais donne simplement un pouvoir. Ce n'est donc qu'une doctrine différente sans conséquences pratiques, mais nous avons cru devoir la signaler parce qu'elle reconnaît théoriquement que le but du règlement local déborde singulièrement l'application des lois.

De principe commun, un règlement communal ne saurait être contraire à une loi, à un règlement général, à un règlement provincial ou préfectoral. Chaque fois, par suite, qu'un règlement supérieur a décidé d'un point, un règlement communal ne peut plus en décider (1). Du moins, en Belgique, de par la rédaction de l'article 77 voté sur le rapport de la Section centrale contrairement au projet du gouvernement, le règlement communal pourra édicter toute prescription complémentaire sous la seule obligation de ne pas aller à l'encontre du règlement supérieur. Mais en France ce qui a fait l'objet de celui-ci ne peut plus être l'objet d'un règlement municipal (2) ; à chaque intervention de l'État, la commune est donc sans résistance possible, exclue d'une position qu'elle ne pourrait reprendre que par la volonté de l'occupant. Or la loi et son cortège de décrets peuvent

(1) Toutefois, en Belgique, le règlement communal, s'il était antérieur, ne tombe pas par le fait qu'un règlement général décide du même point, ce qui constituerait un empiètement du pouvoir central, car le règlement général peut être illégal.

(2) H. Berthelemy, *loc. cit.*, p. 343. — Il en est de même en Belgique pour la province.

évidemment pénétrer partout ; surtout la jurisprudence a reconnu au préfet le pouvoir de régler, lorsqu'il n'y aurait pas été pourvu par le maire, tout objet de police municipale, soit pour tout le département, soit pour plusieurs communes, et l'article 99 le précise formellement — le législateur semble même y tenir particulièrement puisque sur des points spéciaux il a cru devoir le rappeler (1) —. Ce n'est pas une garantie qu'il n'y ait pas été pourvu, d'autant plus que le préfet peut toujours annihiler les arrêtés par lesquels il y avait été pourvu, et d'ailleurs le pouvoir de s'abstenir de réglementer si on le juge opportun, est ainsi supprimé. Ce n'en est pas une non plus d'exiger que la tranquillité, la sûreté, ou la salubrité publique soient intéressées ; l'appréciation en est trop arbitraire et si le ministre de l'intérieur, lors de la vive discussion engagée sur le vote de cet article, a par là rassuré la Chambre des députés, la Cour de cassation a déclarés légaux les arrêtés d'un préfet réglementant dans tout le département les couvertures en chaume, les bals publics, les heures d'ouverture et de fermeture des débits de boissons, la divagation des chiens, les dépôts de fumiers et d'immondices, ces questions étant d'utilité générale et intéressant les communes voisines, voire même tout le département (2), ne refusant de reconnaître comme tels que ceux relatifs au balayage ou

(1) L. du 15 février 1902.

(2) Cass. cr. 12 septembre 1845, 19 et 26 janvier 1856, 15 novembre 1856, 17 mai 1861, 4 janvier 1862. 17 janvier 1868, 6 juillet 1868.

imposant aux chevriers l'obligation de munir leurs chèvres de clochettes et muselières (1). Voilà donc tout ce qui demeure de police municipale lorsque le préfet élargit la zone de son intervention : les chèvres et le balayage. Les préfets sans doute n'abusent pas de cette faculté, mais cependant les cas soumis à la cassation sont la preuve que certains en ont usé, et n'est-ce pas déjà inquiétant qu'ils aient ce pouvoir.

Tandis que le domaine de la police municipale est à la merci des représentants de l'État, il est au contraire en Belgique défendu contre eux de façon énergique. Les lois de police d'abord sont rares et restreintes ; les arrêtés royaux doivent se limiter, nous l'avons vu, aux prescriptions nécessaires à l'exécution des lois ; de plus l'intervention d'un règlement supérieur n'ôte pas à la commune le droit d'ajouter des prescriptions complémentaires. Enfin et surtout, le droit belge n'admet pas comme le droit français que « la police générale et la police municipale ne diffèrent essentiellement que quant au nombre de personnes auxquelles elles s'appliquent » (2), mais que la police communale a un objet propre qui n'appartient qu'à elle, que par suite les règlements royaux ou provinciaux qui constituent emprise sur cet objet sont illégaux. C'est ainsi que la Cour de cassation a déclaré nuls pour incompétence des règlements pro-

(1) Cass. cr. 28 juin 1861, 6 juillet 1866.
(2) Léon Bequet, *Répertoire administratif*. Police 1421.

vinciaux fixant l'heure de fermeture des cabarets, établissant des précautions contre l'incendie, interdisant les toitures en chaume, limitant le droit des communes de procéder à une deuxième expertise des viandes de boucherie (1), un règlement royal sur la prostitution (2); et qu'il a fallu des lois pour autoriser le roi à porter des règlements sur les chemins de fer, le roulage (3). Le domaine de la police communale est ainsi un domaine propre, protégé par la loi et par les tribunaux (4); le domaine de la police municipale française est purement conditionnel, comprenant tout ce dont n'a voulu ni le Président de la République, ni le préfet. Le pouvoir

(1) Cass. 29 avril 1872 (Limbourg, trib. Tougres) 19 novembre 1872, 20 juillet 1874, 3 juillet 1893 et 23 août 1894.

(2) Cass. 20 février 1848, se basant sur art. 96 L. c. (arrêté du 20 août 1838).

(3) L. du 12 avril 1835.

L. du 1er août 1899 exigeant l'avis préalable des députations permanentes. Un arrêté du 4 août 1899 a été porté en vertu de cette loi.

(4) Les règlements communaux portent sur les matières les plus diverses : bâtisses, domestiques, spectacles, chiens, cabarets, colportage, stationnement, prostitution, incendie, denrées alimentaires, mendicité, pompes funèbres, cortèges, manifestations, protection des chevaux, etc. (Cf. *Recueil des règlements de la ville de Bruxelles*, 1881, trois suppléments et, vu leur abondance, sont souvent réunis en Codes (Code communal de Moulenbeck Saint-Jean, Code de police d'Auderlecht 1906. Code de police communal de Saint-Josse-en-Node, etc.). — Cependant, sont réglées par la loi. la police des armes et explosifs, de l'alcoolisme, des épidémies, de la médecine et de la pharmacie, des denrées alimentaires, des inhumations, des ports, des jeux et loteries, des associations, des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, des étrangers, de la presse, des poids et mesures, (Cf. Errera, *Traité de droit public*. Police).

local français n'a qu'une sorte de délégation toujours révocable ; le régime belge au contraire comporte une décentralisation réelle, c'est-à-dire une répartition des fonctions entre le pouvoir central et le pouvoir local, et comme le voulait Montesquieu « le pouvoir arrête le pouvoir ».

Examinons en second lieu le domaine de la police communale au point de vue action proprement dite. Celle-ci en tant qu'exécution des règlements se trouvera évidemment en France élargie ou resserrée selon les limites du pouvoir réglementateur, tandis qu'en Belgique l'action se trouvera protégée en même temps que la réglementation ; et, au demeurant, le bourgmestre — alors que chez nous c'est le préfet, — est chargé normalement de l'exécution de toutes les lois et règlements de police (1).

Le soin de maintenir l'ordre, et le droit de prendre toutes les mesures jugées nécessaires dans ce but est une des fonctions les plus graves et les plus importantes de l'organisme social, puisque l'autorité n'est tenue que de

(1) L. c. art. 90. — Exceptionnellement cependant des autorités spéciales sont compétentes : commissions provinciales de médecins pour la surveillance de l'art de guérir, inspecteurs spéciaux des denrées alimentaires, inspecteurs spéciaux des armes et explosifs, bureau de la police générale (ministère de la justice) pour les étrangers et l'émigration, commis des accises et vérificateurs spéciaux, (en outre du bourgmestre) pour les poids et mesures, commissaires royaux pour la marine et les ports, députations permanentes pour certaines autorisations relatives à la salubrité et à l'hygiène (Cf. Errera. *loc. cit.*

ne pas violer la loi : c'est par excellence celle du bourgmestre, y compris la réquisition de la force publique, car « si dans les pays de centralisation la force publique est concentrée presque exclusivement dans les mains du pouvoir central, il n'en est pas de même en Belgique, le droit de réquisition appartient d'abord au bourgmestre (1) » et « lui est réservé en ordre principal (2). » En France, le préfet peut encore toujours intervenir, ordonner, agir, prendre toute disposition qu'il croit devoir prendre ; ce sont là les mesures de sûreté générale dont parle l'article 92 de la loi de 1884 : en fait, le plus souvent, au moindre trouble, le préfet multiplie les dépêches, vient sur les lieux ou envoie son sous-préfet, et bien rare est le cas où le maire ait à requérir lui-même la force publique ; en temps normal d'ailleurs c'est le préfet qui, avant tout autre, est chargé du maintien de l'ordre ; n'est-ce pas à lui en effet et à ses agents les sous-préfets que la gendarmerie fait chaque jour rapport des événements pouvant intéresser l'ordre public (3) ? Le maintien de l'ordre relève donc en première ligne, de la police générale.

Le rôle de la police générale belge est-il moindre ? La police générale française a pu être supprimée par la

(1) Bernimolin. *op. cit.*, T. I. pp. 259 ss.

(2) Giron. Dict. II pp. 103, 104.

(3) D. sur la gendarmerie du 1er mars 1854 modifié plusieurs fois notamment le 3 juillet 1897, refondu le 20 mai 1903 (art. 87, 88).

Hermelin, Repert. Bequet. Gendarmerie.

Constituante (1), mais ce ne fut que tout momentanément et dès le 1er germinal an III, un décret la rétablissait sans qu'on ait jamais depuis songé à réduire son rôle. La police générale belge, au contraire, beaucoup ont nié, beaucoup encore nient son existence, et à la Chambre, en 1884, il en fut beaucoup discuté à l'occasion de l'agitation provoquée à Bruxelles par un projet de loi scolaire. Le gouvernement avait cru devoir en délibérer, et l'administrateur de la sûreté publique (2), haut fonctionnaire dépendant du ministre de la justice, avait envoyé dans les quartiers troublés des gendarmes en civil. Le bourgmestre M. Buls avait estimé que ces gendarmes non requis par lui étaient de simples citoyens et, plusieurs ayant refusé de « circuler » sous les ordres des agents municipaux, avait prescrit dans une instruction : « Les gendarmes qui résisteraient devront être arrêtés et conduits au commissariat ». A propos de ces faits, la chambre fut presque unanime à refuser le droit de requisition aux ministres, le « réserver en ordre principal » aux bourgmestres, et reconnaître l'entière indépendance de ceux-ci dans l'exercice de la police communale (3).

Mais le gouvernement repoussa cette thèse très nette, souvent reprise depuis, et encore soutenue par de nombreux auteurs : « la police administrative est exclusivement

(1) Cf. Rochoux. *La Force publique*. Bordeaux 1896.

(2) Poste depuis supprimé par arrêté royal du 25 janvier 1890.

(3) *Annales parlementaires* Décembre 1884 et *Journal des Tribunaux* Nos 193, 197, 198.

communale » (1), « à l'autorité communale seule appartient toute la police non judiciaire, et il n'existe pas en Belgique d'autre police que la police judiciaire et la police locale » (2). « La police, dit M. le ministre Bernaert est d'intérêt communal, provincial ou général, suivant l'objet auquel elle s'applique ». Y a-t-il rixe, dispute, violences, la commune seule est intéressée ; si le désordre s'étend à plusieurs communes, les mesures de circonstances seront du ressort de la police provinciale, l' « émeute » enfin relève de la police générale. Sans doute ceci encore est matière à interprétation, et il est difficile de spécifier nettement ce qui est d'intérêt local ou général, mais les exemples dont s'est servi le ministre, les règles de réquisition, le fait que l'existence d'une police générale doive être soutenue par un ministre à la tribune et l'ampleur donnée à la discussion ne montrent-elles pas que dans la pratique — à défaut d'une précision juridique peu aisée — les représentants de l'Etat laissent aux bourgmestres le soin de maintenir la paix publique.

En résumé, la sphère de réglementation communale est sensiblement identique dans les deux pays, mais en France cette réglementation n'est qu'une attribution possible, subordonnée à l'abstention des agents gouvernementaux, en Belgique au contraire, cette attribution à la commune

(1) M. Kerchove de Denterghem. (mêmes sources), M. Warnant (id).
(2) M. Kerchove de Denterghem (mêmes sources).

est exclusive ; l'action policière est en Belgique une fonction principalement communale, en France principalement préfectorale. Si la pensée de M. Yves Guyot en 1884 paraît encore vraie : « Il y a en France une police gouvernementale mais pas de politique municipale », à l'usage de la Belgique, elle pourrait presque être inversée.

II. — Exercice de la Police communale.

1° *Autorités.*

Un des principes qui différencie la police belge de la police française est l'attribution à des autorités distinctes du pouvoir de réglementation et du pouvoir d'exécution et de commandement individuel. Bien que la chose ait été mise en doute, il semble que le roi ait un droit éminent de prendre toutes dispositions en vue du maintien de l'ordre, en même temps qu'un droit de réglementation, mais ce dernier est restreint à la nécessité d'appliquer les lois, et les règlements royaux, nous l'avons déjà dit, ne sont pas pour les auteurs belges de même nature que les règlements provinciaux et communaux. Ceux-ci émanent respectivement des Conseils provinciaux (1) et communaux, lesquels n'ont aucun pouvoir de police active, aucun contrôle sur elle.

(1) Pas plus que le bourgmestre, le gouverneur n'a le pouvoir de réglementation sauf les cas des art. 106 et 107 de la Loi provinciale.

Que vaut cette division des pouvoirs ? En France les règlements sont bien *formellement* des actes administratifs ; d'ailleurs leur nature ne paraît pas non plus douteuse puisque les Chambres n'ont que l'exercice du pouvoir législatif et ne sauraient le déléguer. En Belgique leur caractère extrinsèque est moins certain, d'autre part leur existence est prévue non par une loi, mais par la Constitution ; aussi M. Giron les appelle-t il des « lois locales » (1). Mais si leur caractère a fait et fait l'objet de multiples controverses, on leur reconnaît du moins ordinairement deux des traits de la loi : la permanence et la généralité. Or les raisons qui militent en faveur de l'attribution à des autorités distinctes des pouvoirs législatif et exécutif ne militent-elles pas de même en faveur de l'attribution à des autorités distinctes du pouvoir de décider d'une façon permanente et générale, et de celui de trancher les espèces comme de donner des ordres de circonstances ? Ainsi la règle ne pourrait être faite en vue d'un cas particulier, l'arbitraire est évité.

Un autre avantage, semble-t-il, de cette division des pouvoirs : le conseil étant un organe délibérant, lui confier la rédaction des règlements est donner des garanties de sérieuse étude, de discussion, d'impartialité, alors qu'un individu aux prises avec les événements est sujet à la passion, à l'erreur, à l'irréflexion. En outre, puisque le Conseil est l'élu direct de la commune, ce régime a un caractère plus démocratique.

(1) Giron. *Dict.* T. III. Pouvoir.

Ce même souci de donner des garanties à la liberté individuelle des habitants a fait encore confier au collège échevinal l'action policière proprement dite, mais ici l'intervention d'une collectivité nuisait à la célérité et au secret souvent nécessaires ; aussi la loi du 30 juin 1842 a-t-elle confié au seul bourgmestre l'action policière. Toutefois là où il a semblé au législateur particulièrement utile d'assurer un examen sérieux et impartial, et où l'urgence était moins évidente, il a maintenu compétence au collège ; il en est ainsi pour les spectacles, la prostitution, les insensés, les ventes publiques de marchandises neuves, les loteries, collectes et tombolas, le stationnement des voitures publiques, les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et d'une manière générale pour toute concession ou permission (1).

D'autre part, le bourgmestre a reçu des lois les moyens suffisants pour être sûr de l'ordre dans sa commune : là où le collège est compétent, il peut toujours prendre une mesure conservatoire et provisoire ; et dans toute la sphère où peut se déployer le droit de réglementation du Conseil, il est de son ressort de faire toute injonction individuelle, d'édicter même toute disposition générale, sous la seule condition de respecter les règlements. De

(1) L. c. art. 95, 96, 97 ; arr. royal du 22 septembre 1823, loi du 20 mai 1846, Loi du 31 décembre 1851.

« Distinction très judicieuse, dit M. Merdosch de Ter Kiel, entre les actes de pure délibération et ceux d'exécution (*Rev com.* 1879 p. 72).

plus, en cas « d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le bourgmestre pourra faire des règlements et ordonnances de police » (1). Mais — cette concession faite aux exigences de l'ordre — la loi communale protège les habitants contre tout abus possible ; communication doit être faite sur le champ au Conseil et au gouverneur avec justification de la « raison d'extrême urgence » qui lui a donné le droit de se substituer au Conseil (2) ; le gouverneur peut suspendre le règlement ; enfin si le Conseil ne le confirme dès sa première réunion, il tombe.

Le bourgmestre dispose seul encore et sans aucun contrôle des forces policières communales, qu'il emploie à son gré, sans le visa d'aucune autorité ; seul aussi il requiert la force publique lorsque la police locale lui paraît insuffisante.

Malgré les fonctions du Conseil et du Collège, le bourgmestre est donc armé pour pouvoir répondre de l'ordre, et un jurisconsulte, M. Errera, a pu dire qu'on ne se faisait une idée du prestige dont jouissaient les bourgmestres que par les attributions de la police locale (3).

(1) L. c. art. 94 revu par la loi du 30 juin 1842.

(2) Arrêt de cassation du 12 octobre 1896 déclarant illégal un arrêté qui s'était borné à invoquer la loi du 16-24 août 1790 (*Rev. com.* 1897 p. 58).

(3) Errera. *op. cit.*, p. 330.

En France, le maire a tous les pouvoirs de police municipale (1) ; le Conseil n'intervient que par le vote du budget ; tout à fait exceptionnellement, la loi du 15 février 1902 exige du maire qu'il le consulte avant de porter arrêté réglementaire sur l'hygiène publique (2). Suivant le droit commun, le maire peut déléguer un adjoint tandis qu'en Belgique il a fallu un texte spécial pour autoriser le bourgmestre à déléguer un échevin (3).

2° *Personnel.*

Le personnel de police est organisé de façon analogue au nôtre : commissaires, agents, gardes champêtres.

Tous les postes de commissaire sont créés en France par le pouvoir central ; en Belgique ceux de commissaire adjoint sont créés ou supprimés librement par le Conseil (4). Tandis qu'en France un commissaire est obligatoire dans toute commune de 5.000 habitants et au delà de 10.000 par tout excédent de ce même chiffre,

(1) L. m. art. 91. — La police de Paris, Lyon, Marseille est complétement étatisée, ces villes n'ayant qu'un seul droit : payer. Bien que l'agglomération bruxelloise compte 700.000 habitants, la police y est régie par le droit commun sauf une subvention par l'État à la ville de Bruxelles.

(2) Comp. l'avis obligatoire du conseil général sur le règlement de police des chemins vicinaux porté par le préfet.

(3) L. c. art. 90 (disposition finale).

(4) L. c art. 125.

en Belgique le Roi (1) ne peut créer une place de commissaire sans l'assentiment du Conseil et celui-ci, d'autre part, ne peut en supprimer une sans le consentement royal (2) : système en apparence plus souple mais qui en cas de désaccord maintient le *statu quo* ; la loi française dans sa rigidité, nous paraît supérieure au point de vue juridique, et l'administration belge le reconnaît elle-même puisqu'elle a invité par circulaire toutes les communes de plus de 5.000 habitants à délibérer sur la création d'un emploi de commissaire (3).

En fait, toutefois, les agglomérations un peu importantes, ont toutes une tendance à s'accroître, et l'autonomie communale belge s'affirme alors d'autant plus nettement que l'État ne peut imposer un nouveau commissaire, tandis que la ville peut établir des commissaires adjoints ou les supprimer à son gré.

Un garde champêtre communal était obligatoire de par la loi du 20 messidor an III (4). La Belgique a restreint cette obligation aux seules communes rurales (5), la France l'a complètement supprimée (6), décentralisation surtout théorique car l'emploi de garde champêtre s'imposera le plus souvent.

(1) Le pouvoir législatif peut aussi créer des postes de commissaire (art. 125).

(2) L. c. art. 125.

(3) Cir. m. du 7 mars 1904.

(4) Art. 1.

(5) Code rural, art. 51.

(6) L. m. art. 102.

Hors des commissaires et gardes champêtres, la commune belge fixe librement les cadres et effectifs de sa police locale. Il en est de même en France dans la généralité des cas, mais l'organisation de la police dans les villes de plus de 40.000 habitants est déterminée par décret sur un simple avis du Conseil municipal (1).

Les corps de sapeurs-pompiers qui exceptionnellement peuvent concourir à la police, et en Belgique, les corps de soldats de ville ne peuvent être créés qu'avec l'approbation du roi ou que par arrêté préfectoral sur demande du Conseil (2).

Dans quelle mesure intervient le pouvoir central pour la nomination, la révocation ou la suspension de ces fonctionnaires communaux? Pour les commissaires il s'est réservé en France la compétence exclusive, sans même un avis de l'autorité communale (3). La loi belge a donné au contraire à cette dernière une certaine influence. Le roi devra nommer un commissaire parmi

(1) L. m. art. 103; avec en cas de crédits insuffisants allocation d'office; de plus la police municipale est complètement étatisée à Paris, Lyon et Marseille.

(2) L. c. art. 128 (les corps de sapeurs-pompiers non armés peuvent être créés librement).

Décret du 29 décembre 1875 (la commune qui demande l'organisation d'une subdivision doit s'engager à faire face aux dépenses 5 ans; — lorsqu'ils sont armés les pompiers sont sous les ordres du ministre de la guerre).

(3) A noter que le préfet nomme les commissaires dans les villes de moins de 6.000 habitants et avec l'approbation du ministre les révoque; déconcentration — minime il est vrai — sans analogue en Belgique.

des candidats présentés par le conseil au nombre de deux auxquels le bourgmestre peut ajouter un troisième (1) ; le bourgmestre peut suspendre les commissaires pour une durée moitié moindre que celle permise au gouvernement (2) ; enfin le conseil nomme et révoque les adjoints (3), et le bourgmestre désigne le commissaire en chef sous approbation royale (4), le conseil ou le bourgmestre peuvent les suspendre (5).

En ce qui concerne les gardes champêtres et autres agents, les deux législations ont consacré cette influence (6); en France ils sont nommés par le maire, agréés et commissionnés par le sous-préfet, ce qui revient à ne laisser à la commune que la présentation d'un candidat. Pour un garde champêtre c'est deux candidats que présente le conseil belge, mais le gouverneur doit nécessairement choisir entre eux ; le régime français suivant la pratique administrative pourra donc être plus ou moins décentralisateur que le régime belge. Les autres agents

(1) L. c. art. 123. Cette liste toutefois ne pourrait comprendre un ancien commissaire révoqué. — A défaut de cette liste il en serait établi une par la députation permanente (*id.* art. 124).

(2) L. c. art. 123. Le gouverneur 1 mois, le bourgmestre 15 jours; ni l'un ni l'autre ne pourrait suspendre un commissaire à raison de l'exercice de la police judiciaire (*id.* art. 125 *bis*).

(3) L. c. art. 125.

(4) L. c. art. 126. Cette désignation ne peut être faite que pour un an ; en France les commissaires centraux sont désignés par décret pour une période indéterminée (D. 22 mars 1854).

(5) Le bourgmestre un mois, le conseil quinze jours (L. c. art. 125).

(6) Belg. : L. c. art. 129.

Fr. : L. m. art. 102.

belges sont nommés sans aucun contrôle par le conseil.

Gardes et agents sont en France suspendus par le maire un mois, révoqués par le préfet ; les gardes belges sont suspendus par le gouverneur, révoqués par lui, le conseil entendu, ou suspendus un mois et même révoqués par le conseil, sous l'approbation de la députation. Les agents sont suspendus par le conseil, le collège ou le bourgmestre pour des durées décroissantes (1), ils sont suspendus plus de trois mois ou révoqués avec autorisation de la députation permanente. Dans l'ensemble l'influence de la commune belge dans le recrutement de ce personnel subalterne est donc supérieure à celle dont jouit la commune française sur ce même personnel.

Remarquons aussi que les droits de la commune belge sont fréquemment exercés par le conseil, et que lorsque le bourgmestre les exerce concurremment, il le fait moins amplement ; ici encore la commune française est au contraire exclusivement représentée par le maire.

3° *Pouvoirs.*

Les règlements municipaux français sont sanctionnés par des pénalités spécialement portées pour telle ou telle infraction par l'article 471 ou 475 du Code pénal, et d'une manière générale par l'article 471-15° de 1 à 5 francs

(1) Un temps indéterminé par le Conseil (L. c. art. 85) six semaines par le collège (art. 99) quinze jours par le bourgmestre (art. 125).

d'amende, et en cas de récidive de cinq jours d'emprisonnement (1). L'autorité communale n'intervient donc pas dans la fixation de ces peines.

Les pénalités peuvent être en Belgique beaucoup plus fortes : un à sept jours de prison et un à vingt-cinq francs d'amende soit séparément, soit cumulativement ; et c'est au conseil rédacteur du règlement qu'il appartient de les spécifier à son gré pour chaque cas déterminé (2).

En dehors de ces sanctions juridiques, le bourgmestre ou le maire peuvent réquérir la force armée pour contraindre matériellement les perturbateurs. Le bourgmestre semble d'abord jouir de pouvoirs moins étendus que ceux du maire, puisque la loi française n'établit aucune condition, tandis que la loi belge dit « en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique » (3), mais il paraît bien n'y avoir là qu'une formule sans grande portée, la loi sur la garde civique disant : « en tout temps, pour le maintien de l'ordre et de la paix publique » (4). Au surplus ce serait

(1) Art. 471-5° arrêtés petite voirie, ou arrêtés ordonnant la réparation ou la démolition d'un édifice, 471-8° échenillage (1 à 5 francs); art. 475-1° bans de vendange ; 2° registres d'aubergistes ; 3° roulage (6 à 10 francs; art. 476 : trois jours de prison cumulativement pour contravention de roulage ; art. 478 : cinq jours de prison en cas de récidive contre les infractions de l'art. 475.

(2) L. c. art. 78. Code pénal art 28 et 38.

(3) L. c. art. 105.

(4) Ce texte il est vrai est spécial à la garde civique — ainsi le droit de réquisition refusé en général aux ministres, leur est ici reconnu.

là non une restriction de l'autonomie communale, mais une règle générale en droit belge, puisque le gouverneur et le commissaire d'arrondissement n'ont ce même pouvoir qu' « en cas de rassemblements tumultueux » (1).

Au contraire le droit de réquisition appartient au bourgmestre — nous l'avons vu — par priorité ; le maire est un des magistrats français qui jouissent de ce droit auquel les textes prêtent le moins d'importance, et dès qu'il l'exerce, le préfet intervient et le maire devient son subordonné (2).

Le contrôle qu'exerce le pouvoir central sur les actes de police locale est, en principe, celui qu'il exerce sur tous actes communaux : annulation motivée pour violation de la loi ou de l'intérêt général et dans certains délais en Belgique, annulation non motivée, en tout temps en France. Il existe toutefois certaines dérogations. Plusieurs règlements belges exigent approbation, ceux de roulage portés complémentairement à la loi du 1er août 1889 par la députation permanente, ceux des tramways par le roi (3) ; cette exigence est en France encore plus

(1) L. prov. art. 129.

(2) Décret du 20 mai 1903 et instr. du 24 juin suivant (*Journal Officiel* 19 juillet) — Les décrets de 54 et de 1903 sur la gendarmerie citent seulement le maire, mais insistent sur le rôle des préfets, sous préfets et commissaires de police (art. 90, 94, 95). — Hamelin *Rep. Bequet* Gendarmerie ; Rohoux. *Force armée*, Bordeaux, 96.

(3) L. du 1er août 1889 — mais les règlements relatifs à la sûreté et à la sécurité de la circulaire, n'ont, ainsi qu'il ressort des discussions

rare — ainsi pour le règlement d'hygiène (1) ; — mais les maires font souvent néanmoins approuver leurs arrêtés, procédé reconnu légal, le préfet n'en conservant pas moins toutefois son droit d'annulation du règlement précédemment approuvé.

Le préfet dispose en effet d'autres armes singulièrement plus puissantes ; d'après le droit commun il peut annuler tout arrêté réglementaire ou individuel ; en ce qui concerne la police, il a reçu spécialement le pouvoir d'agir aux lieu et place du maire. Ainsi sans préjudice de son droit d'évoquer les objets de police locale qu'il croit devoir faire rentrer en la police générale, il peut toujours, après mise en demeure restée sans résultat, « se substituer au maire pour accomplir tous les actes qu'il juge opportuns » (2).

Dans l'exécution de sa mission de police une indépendance absolue est au contraire reconnue au collège ou au bourgmestre. « Il n'a, dit M. Giron, d'ordre à recevoir de personne, le gouvernement peut lui donner des avis, des instructions, mais non pas procéder par voie d'autorité et de commandement ». Aucun organe ne peut ni entraver son action, ni se substituer à lui. Il n'est tenu que de ne pas sortir du cercle de sa mission (3).

parlementaires, besoin d'aucune approbation (Léon Delaunay. *Voirie vicinale et urbaine* (2e éd.) Bruxelles 1902, p. 250 et 251).

(1) L. du 15 février 1902.

(2) H. Berthelemy. *Traité élém.* 2e éd. p. 214.

(3) « Aucune autorité ne peut contrôler la sagesse, la convenance,

4° *Obligations.*

La police intéressant tout particulièrement l'ordre et la santé publique, l'Etat a une tendance à imposer à commune les mesures qui lui paraissent nécessaires. Ainsi la commune belge et la commune française doivent faire procéder à l'inhumation des indigents ou des inconnus (1). Parmi les autres obligations belges de ce genre, citons l'inspection des viandes destinées à l'alimentation (2), la réglementation des tramways concédés par la commune (3), la visite annuelle par le bourgmestre ou son délégué des fours et cheminées (4). En France la loi récente sur l'hygiène publique offre comme exemples,

l'opportunité de ses ordonnances, aussi longtemps qu'il se renferme dans les limites légales de son pouvoir discrétionnaire.» Giron *Dict.* II p. 102, 103. *Traité* p. 758.

M. Warnant, député : « Il n'a d'ordre à recevoir de personne et ne doit obéissance à aucune autorité » ; M. Lippens, député, bourgmestre de Gand : « Les ordonnances du bourgmestre et leurs réquisitions de la force publique échappent à toute action du gouvernement ». (même discussion de décembre 1884).

Revue com. 1904, p. 52.

Trib. Bruxelles 11 mars 78 et 29 janvier 81, Verviers 19 mars 1895, Messancy 1 mai 1903, Arlon 24 juillet 1903 ; Cassation 18 mars 1875.

(1) Belg. : ratf du 18 juillet 1853 ; loi du 27 novembre 1891 art. 14.

Fr. : décret du 18 juin 1811 art. 3-5° et 4 ; décret du 18 mai 1860, art. 9 et 11 ; L. m. art. 93 ; loi du 28 décembre 1904 art. 2-5°.

(2) Et la nomination des experts à ce nécessaires (L. du 4 août 1890 et l. modificative du 30 décembre 1895).

(3) L. du 9 juillet 1875 art. 7.

(4) Code rural du 7 octobre 1886 art. 48.

l'obligation d'un règlement sur l'hygiène, ou encore l'obligation de prendre une décision relative aux plans de bâtisse soumis à l'autorité communale (1). Toutes ces obligations revêtent un double caractère commun : déterminées par la loi, elles ne prêtent à aucun arbitraire ; ainsi prescrire aux communes l'accomplissement de tel ou tel acte nous paraît un excellent moyen de garantir aux habitants le bon fonctionnement des services publics, tout en leur laissant leur autonomie. Les obligations légales ne pèsent-elles pas nombreuses sur les individus ?

Mais il existe en France des obligations d'un type différent : ainsi, le préfet peut mettre en demeure un conseil municipal d'aviser dans le mois, à la transformation de terres incultes ou marais (2) ; ce n'est plus une obligation pour tous, mais un ordre à exécuter. Cependant son objet reste spécialement déterminé par la loi ; mais il résulte des pouvoirs de contrainte et de substitution du préfet qu'il peut toujours obliger un maire à telle ou telle mesure, à l'adoption de tel ou tel règlement ; ce n'est plus ici un acte qui est obligatoire, mais toute une fonction et ce qu'elle comporte est déterminé au jour le jour par un agent du gouvernement : il y a là une atteinte profonde à la liberté communale.

(1) L. du 15 février 1902 (en outre un bureau d'hygiène est obligatoire dans chaque ville de plus de 20.000 habitants).

(2) L. du 28 juillet 1860 art. 1.

III. — Exercice de la police judiciaire et de la police administrative générale.

Nous n'avons pas étudié ce problème : « la police municipale française est-elle une attribution propre de la commune ou une fonction déléguée par l'Etat? » parce qu'il ne se pose pas en Belgique et ne présente guère au surplus qu'un intérêt doctrinal ; sans discussion nous avons adopté la solution la plus décentralisatrice. Nous nous proposons d'exposer ici les règles générales de l'exercice de la police déléguée.

Les deux législations sont presque identiques quant à la police judiciaire. Elle s'exerce sous l'autorité des cours d'appel ; en matière de contraventions, elle appartient aux commissaires de police et à leur défaut aux maire ou bourgmestre ; les gardes champêtres sont chargés spécialement de la police rurale ; commissaires et bourgmestre ou maire sont enfin auxiliaires du Procureur du Roi ou de la République. Signalons toutefois que l'adjoint est compétent suivant les règles du droit commun, tandis que l'échevin devrait être spécialement délégué par le bourgmestre sous approbation du Procureur (1).

La police administrative belge a été, nous l'avons vu, déclarée à maintes reprises inexistante ; pratiquement

(1) Belg. : Arrêté royal du 19 août 1819, dep. m. du 20 mai 1887. Fr. : Code instr. cr. art. 9, 11, 14 et 50.

cependant elle existe, quelque limité que soit son objet, et celui-ci est réparti en deux catégories formant la police provinciale et la police générale proprement dite. En tant que celles-ci ont pour but d'assurer le maintien de l'ordre, leur exercice appartient en propre au bourgmestre qui jouit ici de toute l'indépendance dont il est assuré en matière communale. Seulement le roi, le gouverneur et le commissaire d'arrondissement pour la police générale, les deux derniers seulement pour la police provinciale, peuvent, lorsque les mesures du bourgmestre leur sembleront insuffisantes, se substituer à lui et alors directement ordonner, requérir, prendre toutes dispositions qui paraîtront utiles. Mais il demeure entendu que « ce n'est qu'au défaut du bourgmestre » (1) que le gouverneur peut agir (2).

Le système français diffère complètement : la police générale est exercée par le préfet dont le maire est l'agent (3). Le maire est toujours un subordonné, le

(1) L. sur la garde civique, art. 82.

(2) « Ce n'est que dans des cas d'une gravité extrême que celui ci (le gouverneur) *aurait* à substituer son action à celle des autorités communales ». Circulaire ministérielle du 8 février 1877.

« Ni le ministre de la justice, ni aucun de ses collègues, ne pourrait se substituer à l'autorité communale ni requérir directement l'armée ». Pety de Thosée, gouverneur de Liège. *Rev. d'adm.*, XXIX, p. 285.

Giron, *Dict.* II, pp. 103, 104 ; Bernemolin, *op. cit.*, I, p. 259 ss. ; MM. Jamin, Buls et Kerchove de Denterghem, à la Chambre, lors de la discussion précitée de 1884.

(3) L. m. art. 92.

bourgmestre un mandataire révocable dans certains cas.

La compétence appartient encore à l'autorité communale, sauf appel il est vrai à la députation permanente, dans des cas spéciaux pour la connaissance desquels le préfet a seul qualité en France : ainsi les établissements dangereux insalubres et incommodes de deuxième classe sont autorisés par l'échevinage (1).

(1) Ceux de première classe sont autorisés par la députation permanente (en France par le préfet), sur avis motivé du collège échevinal (L. du 15 août 1897).

CHAPITRE II

VOIRIE, INSTRUCTION ET ASSISTANCE

I. — Voirie.

Voirie communale.

Les divisions de la voirie sont en Belgique semblables aux nôtres, sauf l'absence de la catégorie des chemins ruraux. La subdivision de la voirie vicinale en grande, moyenne et petite communication, paraît même correspondre à la subdivision en grande communication, d'intérêt commun et ordinaire, mais la distribution de ces voies entre les pouvoirs publics est différente.

Les chemins de grande communication et d'intérêt commun sont en France des chemins départementaux dont les frais sont pour la plus grande partie soldés par les communes (1) et les ordinaires demeurent seuls commu-

(1) Classés par le Conseil général ou la commission départementale après avis des conseils municipaux, entretenus sous la direction du préfet qui délivre les permissions de voirie et alignements individuels, octroie les concessions, ils ne relèvent de la commune que par le côté financier. Celui-ci, toutefois, n'est obligatoire pour elle que

naux. En Belgique au contraire les vicinaux rentrent tous dans la voirie communale (1) ; mais outre que leur entretien est toujours obligatoire (2), il appartient à la députation permanente de déclarer « de grande communication » un chemin vicinal et d'assurer ainsi la direction de l'entretien, les frais incombant toujours aux communes (3).

La situation est loin d'être identique puisque les chemins vicinaux seuls peuvent être ainsi provincialisés, tandis qu'en France aucun classement préalable par la commune n'est nécessaire, et que plus de moitié des départements ont pu faire supporter ainsi en grande partie aux communes les frais de l'ensemble de leur voirie ; de plus l'entretien seul est évoqué par la province, et par conséquent la commune conserve ses pouvoirs de modification, suppression, alignement ainsi que ceux de police.

L'autonomie communale est autrement entamée par

jusqu'à concurrence des ressources spéciales (5 centimes additionnels, prestations ou taxe vicinale, subventions pour dégradations extraordinaires). (L. du 28 juillet 1825 et du 21 mai 1896).

Hauriou. *Précis*, p. 470, note 3.

(1) Le réseau laissé aux soins des communes s'est considérablement développé : de 1.500 kilomètres en 1830, il était passé en 1875 à 15.000 (Déclaration du ministre des travaux publics à la Chambre, séance du 20 mai 1875.

(2) L. du 11 frimaire an VII, art. 4. L. c. art. 131-19°. L. du 10 avril 1841, art. 13 et 22.

(3) L. de 1841, art. 24. Si le chemin s'étend à plusieurs communes, e classement peut être fait par le roi (art. 25).

la possibilité donnée à la députation, après réquisition au conseil, de se substituer à lui pour décider, sous approbation royale, du redressement, élargissement, ouverture ou suppression. La voirie devient ainsi, comme la police en droit français, un service obligatoire dont l'étendue est déterminée administrativement pour chaque cas particulier. La nécessité de l'approbation royale paraît toutefois devoir éviter les abus, et en fait cette intervention est très rare (1).

Autorités et personnel.

En dehors de la substitution dont nous venons de parler, ce sont les autorités communales qui classent et déclassent les voies communales, avec approbation de la députation permanente pour classement d'un chemin vicinal, du roi pour classement d'une voie urbaine ou dans les deux cas pour un déclassement (2). Encore n'est-il besoin d'aucune approbation pour un classement par reconnaissance, opération qui diffère entièrement de celle du même nom en droit français ; celle-ci en effet propre aux chemins ruraux est une prise de possession

(1) Loi de 1841, art. 22, 24 et 27. Giron, Voirie communale.

La commune peut aussi créer et administrer des ports ou canaux (Canal de Villebroeck et du Rupel à la ville de Bruxelles; Société anonyme (Etat, Brabant et 10 communes) du canal et des installations maritimes de Bruxelles).

(2) L. du 10 avril 1841, art. 19, 27, 28 ; L. c. art. 76-7° (L'ouverture d'une rue ou passage par un particulier doit être approuvée par le Conseil. L. 1er février 1844, art. 1).

et une incorporation dans le domaine public ; la reconnaissance belge constate qu'un chemin appartient au domaine public par prescription, un chemin c'est-à-dire une servitude de passage, sans qu'il soit préjugé de la proprieté du tréfonds (1). La fixation de la voirie par un plan général obligatoire doit aussi être approuvée par le roi (2).

La voirie urbaine française est soumise au même régime, mais le préfet est toujours compétent pour l'approbation (3). Au contraire, les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux sont classés ou déclassés par la commission départementale, du consentement ou sur initiative des Conseils municipaux (4).

La police de conservation des chemins vicinaux est réglée dans les deux pays par des autorités extra-communales : Conseil provincial approuvé par le roi, préfet après avis du Conseil général (5). La délivrance des alignements individuels est une fonction obligatoire du collège ou du maire. Les permissions et concessions de

(1) L. de 1841.

(2) L. de 1841, art. 1. L. c. art. 76-7°.

(3) L. m, art. 68-7°. (Le plan général est aussi obligatoire depuis 1884, d'après Becquet, rep. 32-79, depuis 1837. L. m. art. 136-14°.)

(4) L. du 10 août 1871, art. 46-7° et cons. d'Etat, 24 novembre 1876 ; L. du 20 août 1881. art. 4.

(5) Belg. : L. 1841, art. 32, 37 ss.

Fr. : L. du 28 mai 1836, art. 21. Cette demi-décentralisation cependant intéressante est supprimée en fait, le ministère, pour éviter une « diversité fâcheuse », ayant rédigé un modèle (1854 refondu en 1870 et 1874) qui a été unanimement adopté.

voirie selon qu'elles sont à titre temporaire ou permanent (quoique précaire) sont accordées en Belgique par le collège, d'après tarif voté par le Conseil et approuvé par la députation, ou bien accordées par le Conseil approuvé par la députation, si la commune appartient à un commissariat, si la concession dépasse une durée de neuf ans, ou encore si la redevance fixée dépasse 20.000 francs (1). Le régime français serait, suivant les cas, plus ou moins favorable — le maire étant toujours compétent d'après tarif voté par le Conseil et approuvé par le préfet — si celui-ci n'avait toujours le droit d'accorder ce que le premier a refusé (2).

La concession de tramway n'exige l'intervention de l'Etat que si la ligne projetée est établie principalement sur la grande voirie ou sur le territoire de plusieurs provinces, celle de la province que si elle est établie sur le territoire de plusieurs communes. C'est à l'Etat français ou au département au contraire qu'il appartient de concéder dès que la ligne emprunte pour partie la voirie nationale ou départementale.

La distinction entre les diverses catégories de voirie n'intéresse en rien la police du roulage et de la circula-

(1) L. du 10 avril 1841 et du 1er février 1844 ; L. c. art. 77 ; Cour d'appel Bruxelles, 16 avril 1887 et 4 février 1907 (Giron, t. II, p. 670 ; Dict. t. I, p. 670, Bernimolin, *op. cit.*, t. II, pp. 14 et 110.) — L. c. art. 81 ; Cass. 26 décembre 1900, déc. minist. des 6 avril 1886 et 30 décembre 1887.

(2) L. m. art. 68, 98, 133 ; Règl. général du 6 décembre 1870, art. 173, 174, 179.

tion qui est exercée comme nous l'avons dit ci-dessus. Il en est de même de la dénomination des rues dans l'intérieur d'une agglomération : le Conseil est compétent, mais en France l'approbation préfectorale est nécessaire. Stipulation malheureuse semble-t-il, car quels noms vraisemblablement refusera le préfet? Ceux qui sont peu sympathiques au parti au pouvoir. Le plus curieux est qu'antérieurement à 1852 le chef de l'Etat lui-même devait donner son visa et que maintenant encore il faut un décret pour approuver l'attribution à une rue du nom d'un personnage « sur la vie duquel, l'histoire ne s'est pas encore prononcée » (1).

Quant à l'entretien des chemins vicinaux, une particularité intéressante en droit belge : tandis que celui-ci est en France prévu sous forme financière par la collaboration de l'agent voyer cantonal à la préparation du budget, le visa du voyer d'arrondissement et l'approbation du préfet, il est arrêté dans chaque canton belge par une assemblée des bourgmestres sous la présidence du commissaire d'arrondissement, rouage très spécial il est vrai, mais curieux par son recrutement et sa circonscription (2). Le programme d'entretien est arrêté par le Conseil pour le surplus de la voirie.

L'entretien ainsi réglé est effectué sous la direction du collège ou du maire, mais en ce qui concerne les che-

(1) L. m. art. 68-7°; ordonnance du 10 juillet 1816 et circulaire minist. intérieur, 15 mai 1884.

(2) *Rev. de l'adm* 1885, p. 110.

mins vicinaux, un personnel spécial, en Belgique peut être imposé et en France est imposé à la commune (1). De plus, là où l'usage met l'entretien à la charge des riverains comme dans les deux Flandres, le Conseil peut maiutenir cet usage (2).

Administration déléguée.

Non content de confier aux communes tous les chemins vicinaux, le législateur belge leur a délégué un pouvoir important sur la grande voirie : celle-ci en effet, sous l'approbation du roi donnée après avis de la députation permanente, est fixée par les conseils communaux qui ont ainsi seuls initiative en matière édilitaire (3).

Les alignements individuels autrefois délivrés par la députation, le sont aujourd'hui par l'échevinage, sous l'autorité de celle-ci, et, lorsque l'alignement comporte incorporation au domaine, sous son approbation : ce n'est plus ici une délégation de pouvoir comme celui de fixation, mais cependant cette fonction augmente le prestige des autorités communales, et constitue une source de revenus (4).

(1) Soit le corps des Ponts et Chaussées, soit un corps d'agents voyers selon décision du conseil général ou provincial. Les voyers sont nommés par le préfet ou la députation permanente. (Belg. : L. 10 avril 1841, art. 30 et 31).

(2) L. du 10 avril 1841, art. 13.

(3) L. c. art. 76-7°.

(4) Anciennement arr. r. du 28 février 1836.

L. c. art. 90-7° (L. du 30 décembre 1887, art. 18).

En France, sur ces points, se rattachant à la grande voirie, il [illegible] des chemins de grande communication, [illegible] et d'intérêt commun. Les [illegible] ont cette délégation. Le Conseil ne le traite à souhaiter qu'en avis à donner [1].

Cependant, en France comme en Belgique, le chef de la police communale a concurremment avec les fonctionnaires spéciaux le pouvoir de constater les contraventions de grande voirie.

Le droit à utiliser l'usage de la surface de la voirie, et de percevoir les redevances des bénéficiaires, revient pour la commune belge des pouvoirs de police locale pour le premier point et d'un article spécial de la loi communale pour le second [2]. En France, la police locale n'est pas compétente de cette attribution, mais la [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

matérielle des lycées. Les uns comme les autres sont dirigés uniquement par l'administration académique (1).

Ce principe d'aide aux écoles d'Etat est aussi en vigueur en Belgique, mais les frais de premier établissement ne sont obligatoires que pour un tiers (2).

La seule initiative qu'ait la commune française, est d'émettre un avis sur la fondation des écoles, même d'en fonder, à charge de garantir pour cinq ans la rétribution des professeurs, et soit d'en accepter la gestion, soit de présenter un directeur ou principal qui l'accepte ; mais qu'il s'agisse de collèges dits communaux ou d'écoles préparatoires d'enseignement supérieur, la nomination du personnel enseignant et la direction de l'établissement appartiennent toujours à l'Etat (3). Une exception toutefois à cette règle, en faveur des écoles professionnelles : le directeur est nommé par le ministre, mais sur présentation du Conseil, et le corps des professeurs est nommé

(1) L. du 30 octobre 1886 pour enseignement primaire.

L. du 15 mars 1850 art. 73, 74 pour enseignement secondaire. En outre un certain nombre de bourses est accordé par la commune après accord entre elle et le ministre.

(2) L. du 15 juin 1881.

(3) Le libre choix des instituteurs a disparu en 1833 lorsque fut admis le principe de l'obligation d'une école par commune. Depuis 1850 leur nomination appartient au préfet, celle des professeurs et directeurs au ministre; le nombre et le siège des écoles primaires sont déterminés sur avis des conseils municipaux par le conseil départemental de l'instruction publique (L. du 30 octobre 1886 art. 13).

L. du 15 mars 1850 pour les collèges, Décr. du 14 juillet 1875 art. 1 et du 1er août 1883 art. 11 et 12 pour les écoles préparatoires.

par le maire (1). La commune peut aussi subventionner un établissement, mais seulement pour l'enseignement secondaire (2).

En face de cette action étriquée, la commune belge a capacité pour fonder tout établissement d'enseignement — école gardienne, moyenne, professionnelle, collège, athénée — le diriger en régie ou y déléguer un directeur, adopter ou subsidier toute école privée, sous la seule condition de respecter les prescriptions générales relatives à l'enseignement. Ses initiatives sont même le plus souvent subventionnées par l'État ou la province (3).

De plus, à l'exclusion de l'État et de la province, la commune est chargée de l'enseignement primaire ; cette mission même est obligatoire. Le Conseil fixe le nombre des écoles et des instituteurs ; jadis le gouvernement en décidait en dernier ressort sur avis de la députation permanente, mais un nouveau pas dans la décentralisation laisse le Conseil se prononcer en toute indépendance ; les suppressions cependant exigeraient encore approbation (4). Ces écoles seront ou des écoles antérieure-

(1) L. du 11 décembre 1880 art. 5-1° et 2°. Décr. 17 mars 88 art. 10.

(2) Cons. état 17 avril 1891 considérant que l'abrogation de l'article 69 de la loi du 15 mars 1850 par celle du 30 octobre 1886 n'est pas relative à l'enseignement secondaire.

(3) L. du 15 juin 1881 art. 9; L. du 27 septembre 1895 art. 2.

(4) L. du 1er juillet 1879 art. 1, 2; L. du 25 septembre 1895 art. 2.

ment privées adoptées par la commune, ou des écoles fondées par elle et auxquelles elle laissera une plus ou moins grande autonomie.

Leur surveillance ou leur direction appartient à l'échevinage (1). Les instituteurs sont nommés par le Conseil, mais ils ne peuvent être choisis que parmi les Belges porteurs de diplômes déterminés ; la loi fixe aussi un minimum pour leur traitement ; la suspension pour plus de quatre mois ou la révocation ne peut être prononcée qu'après leur comparution devant le Conseil, et sous approbation de la députation ; le roi enfin dans les mêmes conditions, sur avis du Conseil ou de la députation, pourrait également prononcer ces peines disciplinaires (2).

Les dépenses des écoles communales sont naturellement supportées par le budget local, mais l'État, suivant la valeur du centime communal, lui rembourse moitié ou deux tiers des augmentations périodiques de traitements ; il est aussi invité par la loi à participer aux frais de premier établissement ; la province également intervient pour une somme qui ne peut être inférieure au produit de deux centimes additionnels, sous la condition que la commune elle-même y consacre une somme égale au produit de quatre centimes. Enfin il convient de remarquer que l'instruction primaire n'est gratuite en Belgique que par décision du Conseil, et que la commune

(1) L. du 25 septembre 1895 art. 9, 10, 12, 13, 14, 15. L. c. art. 84-5° et 85.

(2) L. du 25 septembre 1895 art. 2 al. 1.

perçoit les rétributions des parents des élèves, ou, s'ils sont indigents, du bureau de bienfaisance (1).

III. — Assistance publique.

Il importe que l'assistance fonctionne par les soins d'un groupement étroit qui sera tout à la fois plus porté à la pitié, moins dupe des simulateurs, et plus ménager des deniers publics. La loi belge l'a confiée exclusivement à la commune et a rendu obligatoire l'assistance aux indigents valides, aux vieillards de plus de soixante-dix ans, aux enfants abandonnés et aux malades.

En vue de l'hospitalisation, la commune peut à son gré organiser un ou plusieurs établissements, soit elle-même, soit en s'associant avec d'autres communes, ou s'entendre avec un hospice voisin, voire privé, ou des hospices spéciaux. Toute latitude dans l'organisation du service est laissée le plus souvent à la commune : le but à atteindre est seul fixé (2).

(1) L. du 25 septembre 1895 art. 3, 7, 15. L. provinciale art. 69. L. 15 juin 1881 art. 9. arr. r. 23 décembre 1896. — Le droit de l'instruction gratuite est reconnu à tous les indigents (L. du 1er juillet 1879. art. 3).

(2) L. c. art. 131, 16°, 17°, 18°; L. du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique art. 1, art. 2 modifié par l. du 19 mars 1898; l. du 27 novembre 1891 sur l'assistance médicale gratuite art. 1 et 2; l. du 27 novembre 1891 sur le vagabondage art. 34

L'hospice intercommunal est administré par une commission élue et fonctionnant à l'instar de celles des hospices communaux. En

Il en va tout différemment en France : les services communaux sont facultatifs, il faut même un décret ou un arrêté préfectoral pour les autoriser, et les services obligatoires d'assistance aux malades, vieillards et enfants abandonnés sont départementaux (1). C'est le préfet qui désigne les établissements d'hospitalisation, l'Inspection qui place les enfants dans des familles et les y surveille, le Conseil général qui organise les soins médicaux à domicile et qui présente au ministre un taux d'allocation aux vieillards et invalides non hospitalisés. La commune n'intervient que pour déterminer les assistés en tenant compte des prescriptions légales, sauf appel à une commission cantonale (2), — ceci toutefois à l'exception des enfants abandonnés auxquels l'assistance est due de plein droit en vertu du « tour moral » — et pour faire au Conseil général, dans les limites légales, une première

France l'hospice est fondé par un syndicat dont la personnalité ne se confond pas avec celle de l'hospice et vis-à-vis de la commission le syndicat est substitué aux conseils communaux (Belg. : L. du 6 août 1897 art. 2; — Fr. : L. du 22 mars 1890 (nouvel art. 176) et cons. d'état des 3 mars 1892 et 5 avril même année.)

(1) Décret du 19 janvier 1811 ; l. du 30 juin 1838 (la création d'un asile est bien obligatoire mais non les dépenses qu'elle entraîne) ; l. du 15 juillet 1893 et du 14 juillet 1905.

(2) Cette commission cantonale fonctionnant en vue de l'assistance médicale comprend quatre membres : sous-préfet, juge de paix, conseiller général et conseiller d'arrondissement; fonctionnant en vue de l'assistance aux vieillards elle en comprend sept, soit en outre des précédents : un délégué du préfet, un délégué des bureaux d'assistance, un délégué des sociétés de secours mutuels. (L. du 15 juillet 1893 art. 17 et l. du 14 juillet 1905 art. 11).

proposition quant au taux des allocations. Toute cette organisation est, dit M. Berthelemy « compliquée sans utilité » (1), surtout si on la compare à la simplicité de la méthode belge qui fixe simplement le résultat à atteindre.

Ce rôle à elle attribué, général en Belgique, restreint en France, la commune ne le remplit pas le plus souvent par sa représentation ordinaire (on a craint en effet les considérations électorales) et des organismes spéciaux ont été constitués. Il y a dans chaque commune belge un bureau de bienfaisance qui s'adjoint dans toute ville de plus de 20.000 habitants un bureau de charité ; dans chaque commune française il peut y avoir un bureau de bienfaisance — en fait, le plus souvent il n'y en a pas (2), — et il y a un bureau d'assistance qui propose au Conseil les listes des individus ayant droit à l'assistance médicale ou des vieillards et invalides, et assure l'exécution des prescriptions départementales. Enfin ce bureau, s'il n'existe dans la commune un bureau de bienfaisance, en remplit les fonctions. Ces bureaux, comme les hospices, sont administrés par des commissions administratives propres (3).

(1) M. Berthelemy. *Traité élém.* 2e éd. p. 788, Note 1.

(2) Sur plus de 36.000 communes il n'y a que 16.093 bureaux de bienfaisance (*Statistique générale de la Fr. Inst. d'assist.*) — Belg. L. c. art. 84 et 91.

(3) Déjà avant la loi du 7 brumaire an V les administrateurs des services d'assistance étaient le plus souvent distincts des administrateurs de droit commun.

On a souvent blâmé cette pluralité (1) et demandé l'unification des services d'assistance. En France, aux deux rouages traditionnels, la loi de 1893, en a au contraire ajouté un troisième ; mais il n'y a pas de nouveaux administrateurs, la commission d'assistance étant formée de la réunion des deux autres ou par celle existante s'il n'y en a qu'une ; et on a pu même, puisqu'elle réunit tous les administrateurs, et, en cas d'absence de bureau de bienfaisance, y supplée, présenter sa création comme une étape vers l'unification (2).

Le caractère de ces commissions est en Belgique réellement communal. Leurs cinq membres sont élus par le Conseil sur deux listes doubles présentées par le collège et la commission elle-même, à raison d'un membre chaque année, et révocables par la députation permanente sur initiative du Conseil ou de la commission ; en outre le bourgmestre peut assister aux séances et les préside alors avec voix délibérative (3).

(1) A Louvain et à Bruxelles cette unification est chose faite : il n'y a qu'une commission divisée il est vrai en deux sections, régime créé par le préfet de la Dyle, et qui a survécu, modifié partiellement par décision de la députation permanente du Brabant du 30 octobre 1830.

(2) L. du 15 juillet 1893 art. 10, toutefois ce n'est qu'une possibilité d'unification car la loi du 5 frimaire an V n'étant pas abrogée, des bureaux de bienfaisance peuvent toujours être créés (avis conseil d'État du 30 mai 1895. L'art. 10 avait surtout pour but de suppléer les bureaux de bienfaisance.

(3) L. 7 frimaire an V. L. c. art. 84-1°, 91. En Angleterre ces commissions sont composées d'élus spéciaux par le collège électoral.

Chez nous au contraire l'influence locale est très réduite ; sans doute il y a progrès notable sur l'organisation du 7 germinal an VIII réservant au ministre la nomination sur liste quintuple présentée par la commission, mais nous sommes loin encore du régime du 7 frimaire an V rétabli de suite par la Belgique ; le maire est membre de droit, les autres sont désignés deux par le Conseil, quatre par le préfet (1). A-t-on craint la politique ? N'est-elle pas plus à craindre en laissant à l'agent d'un parti la disposition de la majorité de ces assemblées, et en fait, un préfet, connaîtrait-il même de longue date son département, ne sera-t-il pas obligé de s'en rapporter, pour toutes les communes autres que les chefs-lieux d'arrondissement, au maire ou à un correspondant politique ? D'autre part, le renouvellement par unité, le droit de proposition de la commission et du collège semblent offrir bien des garanties de recrutement sérieux (2). Peut-être aussi serait-il possible de laisser une place au représentant des mutualités, ainsi qu'il a été innové pour la commission cantonale dont nous parlions tout à l'heure (3).

Une même opposition s'accuse dans la création et le fonctionnement de ces établissements ; les uns sont créés par les échevinages et placés sous leur surveillance, les autres par décret après avis motivé du préfet et sous sa

(1) Décret impérial 7 germinal an XIII, décret du 25 mars 1852.
(2) Décret du 7 germinal an XIII et L. c. art. 84-1°.
(3) L. du 14 juillet 1905. (art. 11).

surveillance. Dans les premiers, le règlement, la nomination des médecins, directeur, comités de distribution, sont approuvés par le Conseil ; dans les seconds, par le préfet et souvent même c'est lui qui nomme, sur la présentation de trois candidats par la Commission (1).

Comme en matière de voirie ou d'enseignement, la direction du service par la commune entraîne pour elle le soin d'y pourvoir pécuniairement. Cependant, en Belgique, elle reçoit des subventions de la province et de l'Etat, et lorsqu'il a été recouru à un établissement provincial ou national, une partie des frais déterminée par la loi est à leur charge. En outre, en France, elle pourvoit en grande partie aux services départementaux : pour un cinquième de l'ensemble à celui des enfants assistés, pour la totalité ou, s'ils ont fait appel à des centimes spéciaux, pour 20 à 90 0/0, suivant la valeur du centime, à ceux des malades et vieillards (2).

De même que ce n'est pas l'autorité communale ordinaire qui dirige les services communaux d'assistance, de même ce n'est pas le plus souvent la caisse communale géné-

(1) L. c. art. 84-4°, 79, 91, 92 ; arr. roy. des 30 juillet 1901, 10 décembre 1901, 27 janvier 1903 et 12 décembre 1903.

Fr. : Ord. du 31 octobre 1821 (art. 18) et instr. minist. du 28 février 1823 ; L. du 7 août 1851 (art. 14) ; décret du 7 octobre 1850 ; déc. minist. 15 janvier 1854 ; Décrets des 31 mai 1862 et 27 juin 1876.

(2) Belg. : Lois précitées du 27 novembre 1891.

Fr. : L. du 30 juin 1838, art. 28 ; L. du 24 juillet 1889 ; L. du 15 juillet 1893 et du 14 juillet 1905 (l'Etat subventionne à son tour le département à raison de 2/5° et en proportion inverse de la valeur du centime communal).

rale qui supporte la dépense (1) ; de regrettables virements de fonds eussent été à redouter ; pour les éviter des patrimoines spéciaux ont été créés qui dépendent des bureaux de bienfaisance ou d'assistance et des hospices. La gestion de ces patrimoines, comme le fonctionnement général de ces établissements est normalement sous la surveillance des autorités communales en Belgique, des agents de l'État en France (2). C'est le Conseil et en outre dans les commissariats, la députation permanente qui règle le budget ou le sous-préfet, préfet, ministre (3). C'est le Conseil, sous la même réserve, qui approuve la nomination du receveur, ou c'est le préfet qui le choisit parmi trois candidats présentés par la Commission et le ministre qui peut le révoquer (4).

Les ressources sont sensiblement les mêmes (5) ; toute-

(1) Cependant, en Belgique, une partie des frais d'écolage des enfants pauvres incombe directement à la commune (L. du 15 septembre 1895, art. 3, al. 6).

(2) Belg. : L. c. art. 91, 148, déc. minist. de la Just. du 3 mai 1888.

Fr. : L. du 7 août 1851 (art. 8 et 9) ; Décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 (Ordonnance du 20 avril 1821).

(3) L. c. art. 79.

Fr. : L. du 7 août 1851, décrets des 13 avril 1861 et 31 mai 1862.

Le budget n'est pas nécessairement un budget spécial (Loi de l'an V) et la loi du 15 juillet 1893 réunit aux budgets communaux ceux des bureaux d'assistance dont les recettes ordinaires n'atteindront pas 20 fr.

(4) Arr. r. 21 décembre 1816 et 13 janvier 1825.

Fr. : L. 21 mars 1873, art. 6.

(5) Revenus des biens, droit des pauvres en France (supprimé en Belgique par arr. 24 août 1821, sauf possibilité pour chaque commune

fois la caisse du bureau d'assistance — organe nouveau — n'ayant pour recettes que les dons et legs et les recettes des autres établissements de bienfaisance affectées aux malades et vieillards, est le plus souvent vide (1).

Lorsque le service est obligatoire, la commune doit subvenir à l'insuffisance des revenus : la règle est donc d'une application générale en Belgique — sauf déduction des dépenses assumées par la province et l'Etat, — restreinte au bureau d'assistance en France ; mais tout d'abord celui-ci est le moins riche, et puis les communes votent néanmoins des subsides considérables à leurs bureaux de

de le remplacer par une taxe locale), attribution aux hospices du gibier saisi (B. L. 21 février 1882), part de certaines amendes ou indemnités : concessions de sépulture (arr. r. 21 mai 1815), 1/3 poudre (même arrêté), médecine (L. du 19 ventôse an IX), forêts (L. du 19 décembre 1854), lettres et arts (L du 28 février 1882)...

(1) En outre, la jurisprudence admet la participation du bureau d'assistance à la répartition du droit des pauvres. Dans l'ensemble sur les 20 millions que nécessite le fonctionnement de l'assistance médicale, 1,6 seulement provient des ressources propres des bureaux, 8,4 des communes, 1,8 des départements, 1,8 de l'Etat, 4,6 des bureaux de bienfaisance et hospices, soit les deux tiers des communes ou établissements communaux.

L. 1893, art. 10 ; Circul. minist. 18 mai 1894.

(2) L'Etat subventionne le plus souvent les créations d'hospices ou les grands travaux effectués à leurs bâtiments. La province peut allouer des subventions pour dépenses normales. Dans certains cas, le subside est obligatoire et déterminé par la loi (1/8 par la province et 3/8 par l'Etat des frais de pension dans un institut spécial de sourds-muets ou d'aveugles, 1/2 par l'Etat des frais de pension dans une école nationale de bienfaisance, etc. (art. 16 et 17 de la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique modifiée par l. du 30 juin 1896).

bienfaisance et hospices. Les charges ne diffèrent donc pas autant qu'on pourrait le croire (1).

Dans certains cas anormaux comme ceux des aliénés, aveugles, sourds-muets, il semble peu rationnel de laisser à la commune la charge de l'assistance et c'est un des arguments par lesquels on justifie en France l'attribution de plusieurs services au département. Tout en les laissant à la commune, le législateur belge a résolu la difficulté par la création dans chaque province d'un fonds spécial, qui subvient à la dépense et qui est alimenté par les communes, suivant les besoins, au prorata pour moitié de la population, et pour l'autre moitié du principal des impôts directs (2).

(1) L. du 27 novembre 1891 sur l'assist. publ. art. 22.

En France, la question des subsides obligatoires aux bureaux de bienfaisance et hospices, fort discutée en doctrine, fut tranchée négativement dans la pratique (circul. du 25 juin 1873). Néanmoins, bien des hospices reçoivent beaucoup des communes : celui de Roubaix 74 °/o de ces recettes, du Havre 67, Marseille, Paris 50, Rouen, Bordeaux, Reims, plus de 40...

Au total, les subventions ordinaires des communes belges aux bureaux de bienfaisance et hospices s'élevaient en 1880 à 4.267.606 fr. (*Ann. statist. de la Belg.* 1905) et celles des communes françaises à la même date à 8.312.287 pour les bureaux (extraordinaires 1.496.363) et 19.604.414 aux hospices (extraordinaires 989.220), soit en tout à 27.916.220 (*Statistique générale de la France*, 1880). Relativement à leur population à cette époque (B. 5.519.844, Fr. 37.500.000) les subventions n'étaient donc par tête d'habitant que très légèrement supérieures en Belgique (0 fr. 77 contre 0 fr. 74).

(2) Les frais d'internement des mendiants et aliénés par voie d'autorité sont des conséquences du pouvoir d'internement, qui est un pouvoir de police. Celui-ci appartenant en Belgique au collège, en

Ainsi, dans tout leur ensemble, les services d'assistance restent nettement communaux, et malgré leur caractère obligatoire qui a permis seul de les généraliser, peuvent cependant être organisés avec une grande autonomie et une grande liberté, suivant ses préférences ou selon les circonstances, par chacune des communes.

France au préfet, c'est la commune belge (budget communal) ou le département français qui en supporte les frais, sous réserve dans ce dernier cas de rejeter tout ou partie de la dépense sur la commune (L. c. art. 95; L. 27 novembre 1891, art. 16; L. même date sur vagabondage. — Fr. : L. du 30 juin 1838).

CHAPITRE III

LIMITES DE L'ACTIVITÉ COMMUNALE

La détermination de la mission légale de la commune est-elle un problème? On l'a nié. Les attributions de la commune seraient celles-là seules qui sont énumérées par la loi (1). Cette thèse est séduisante, mais semble malheureusement infirmée par la loi elle-même et par les faits. Point n'était besoin alors en effet des articles 75 belge et 61 français qui confient au Conseil respectivement « tout ce qui est d'intérêt communal » ou « les affaires de la commune », point n'était besoin non plus de l'article 72 français établissant des interdictions spéciales (2). Le décret du 14 décembre 1789 ne prévoyait-il pas déjà cette impossibilité d'énumérer point par point

(1) Belg. : *Rev. administration* 1898 p. 176, 180. (initiales G. G.). Fr. : *Rev. administration* 1900 p. 385. Lavergne, secrétaire de mairie. *Des délibérations nulles.* « La loi de 1884 énumère limitativement les matières qui pourront faire l'objet des délibérations municipales ».

(2) Il y a aussi des interdictions dans des lois spéciales, ainsi celle de fonder ou subventionner des écoles primaires autres que celles de l'Etat. (L. du 30 octobre 1886.)

les attributions communales, en citant parmi elles le « paiement des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs », la direction des « établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée » ? Le Conseil d'État l'a reconnu implicitement en émettant ce considérant, dans une affaire de compétence communale, « qu'aucune disposition de loi ou de règlement quelconque n'interdit aux communes d'organiser... » (1). Les faits eux aussi démentent cette assertion en montrant les communes appliquant leur activité aux objets les plus divers et les moins attendus.

« L'État, le département, la commune, dit M. le professeur Planiol, forment trois groupes superposés qui ne diffèrent entre eux que par leur étendue géographique et la subordination nécessaire des deux derniers au premier. Tous trois se ressemblent par la généralité de leurs attributions ; la règle de la spécialité ne saurait donc les concerner » (2). « C'est une erreur, disait M. le rapporteur Julien van der Linden, à la Chambre des représentants, d'appliquer aux communes les règles admises pour les autres personnes morales dont la capacité se restreint dans les limites tracées par les lois qui les instituent ou

(1) Commune d'Arzeray, affaire Bonardot, arrêt du 7 août 1896 (D. P. 1898, 3, 4).

(2) D. P. 1895, 1, 217 note 1. Non aussi Bequet *Rep.* Théodore Tissier. Dons et Legs n° 529.

les organisent. La commune, au lieu de n'avoir qu'une compétence limitée, a, dans le cercle de sa mission, une compétence générale » (1).

Cercle de sa mission? C'est cette mission que nous allons essayer d'analyser. Si la spécialité ne s'applique pas à la commune, du moins la spécialité des établissements publics ne lui serait-elle pas opposable, comme un monopole? Cette thèse semble avoir été adoptée par le Conseil d'État dans une note fameuse du 21 janvier 1891 réservant au seul bureau de bienfaisance, à l'exclusion des communes, la capacité administrative de recevoir des dons et legs faits aux pauvres (2). Cette limitation toutefois est très partielle; en Belgique elle est inconnue (3).

En dehors des établissements publics spéciaux, l'État et la province ou le département ne jouissent-ils pas, pour les services par eux entrepris, d'une sorte de monopole vis-à-vis de la commune? La jurisprudence, à notre connaissance, n'a jamais tranché la question de principe, la solution toutefois nous semble devoir être négative. Sans doute l'interdiction faite aux communes françaises, de fonder ou subventionner une école autre

(1) Rapport Van der Linden sur le projet de loi autorisant l'association de communes et provinces pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux (l. du 1er juillet 1899. *Rev. com.* 1899 p. 130.)

(2) Et à défaut de bureaux, aux maires, représentants non de la commune mais des pauvres (une note du 28 juin 1882 avait adopté la thèse inverse).

(3) Même rapport.

qu'une école d'État, est bien une application de cette idée, mais il est permis de penser d'après les débats qui ont précédé le vote, que cette prescription a été considérée par le législateur comme une dérogation au droit commun (1). Si d'autre part les communes ne peuvent, sans outrepasser leur mission, blâmer ou contrôler tel acte de l'État, ni s'ingérer dans son administration (2), ce n'est qu'une conséquence du principe d'indépendance des organismes publics les uns vis-à-vis des autres, qui ne pourrait empêcher celles-ci de créer à côté de l'institution d'État, des institutions similaires dont le développement serait parallèle.

Le respect des attributions des autres pouvoirs publics ou des entreprises de l'État ne saurait offrir qu'une délimitation relative de la sphère d'action des communes. Du moins la mission de chacune ne sera-t-elle pas nécessairement bornée au territoire communal (3)? Ceci n'est vrai que des fonctions d'autorité; les communes en effet subventionnent des entreprises extérieures ou dont la zone d'action déborde singulièrement le ban communal, même des entreprises dont le siège

(1) *Supra* : instruction publique.

(2) Principe formellement rappelé en France par l'art. 72, et dont la Belgique fait de fréquentes applications : arr. r. des 6 août 1900 (gouverneur) 10 juin 1907 (roi), 19 mars 1897 (députation permanente), 13 juillet 1907 (gendarmerie).

(3) Belg. : Giron *Dict.* T. III p. 101.

Fr. . Bequet. *Rep.* Th. Tissier. Dons et legs nº 259.

est à l'étranger, — ou au contraire étendent leurs services aux localités environnantes (1).

On a cherché alors des normes générales dans le caractère de pouvoir public. En Belgique il n'y a que peu ou point de jurisprudence, les députations statuant généralement en fait au seul point de vue du patrimoine et des finances communales. Ce point de vue domine aussi, fréquemment, les arrêts et avis du Conseil d'État, mais celui-ci, par sa constitution même, devait néanmoins leur donner une tournure plus juridique, quoique d'inspiration souvent trouble. En revanche, tandis que la doctrine française reste rare, personnelle, la Belgique que ne bridaient pas des décisions, a tenté une systématisation rapidement acceptée par la majorité des auteurs (2).

Ce succès peut s'expliquer par la simplicité de la

(1) Sans parler de services municipaux sis hors des limites communales (jardin de Bruxelles à Laeken, hospice de Dunkerque à Rosendael), il est des communes qui subventionnent les fêtes, courses de la ville voisine, ou des établissements hospitaliers de Londres (Budget de Boulogne 1905), il en est qui souscrivent en faveur de l'érection d'un monument à l'autre extrémité du pays, qui fournissent de l'eau à leurs voisines (régie de Bruxelles organisé par M. de Broukère en 1853, à la banlieue jusqu'en 1891 — réglement du 10 octobre 1870 —; Boulogne à Samer et St-Martin — Budget 1905).

(2) Rapport Van der Linden à la Chambre des Représentants sur le projet de loi autorisant les associations de communes pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux (*Rev. com.* 1899 p. 130); Bernimolin *op. cit.* n° 135, 141 etc; Ernest Brées. *Les régies et les concessions communales en Belgique*; Discussion au Sénat en séance du 21 décembre 1906 (*Annales parl.* p. 51 à 55).

théorie : le but unique et exclusif que doit poursuivre la commnne est l'intérêt public. Peut-être même serait-t-on tenté de lui reprocher son évidence et son inutilité. De nombreuses conséquences cependant en ont été déduites qui définissent négativement l' « intérêt public ».

Une commune tout d'abord ne peut se mettre au service d'un particulier, allouer à qui que ce soit un bénéfice ou un émolument quelconque qui n'ait sa justification dans un service rendu par lui à la collectivité, ou qui ne soit une mesure d'assistance ; elle ne pourrait subventionner une entreprise privée n'ayant d'autres titres que son siège dans la commune ou le type de son organisation, elle ne pourrait souscrire à une adjudication publique sur cahier de charges (1).

Non seulement une commune ne peut se mettre à la disposition d'un intérêt privé, mais elle ne peut, en s'efforçant de s'enrichir, favoriser son propre patrimoine. Sans doute elle peut taxer les services rendus, la rétribution pourra même — cette concession qui affaiblit la doctrine et lui enlève sa précision a probablement été imposée par les faits — excéder la rémunération exacte de la dépense (2), mais jamais le commerce, c'est-à-dire,

(1) Arrêté de la députation permanente du Brabant du 22 août 1906 ; déclaration à la Ch. des Rep. le 2 décembre 1902 par M. Van der Bruggen, ministre de l'agriculture. (*Ann. parl.*, p. 115).

(2) Beco, gouverneur du Brabant, discours d'ouverture du conseil provincial le 2 juillet 1907 : « Le domaine communal, dit-il, comprend des services qui peuvent offrir une utilité publique et en même temps former une source de profits réalisés sous une forme indus-

au sens où le prennent les auteurs belges, le lucre, ne doit être le but de l'entreprise. « Les communes ne peuvent faire le commerce, dit M. van der Linden ; en fait, elles ont appliqué leur activité aux objets les plus divers, parfois même sous des *dehors commerciaux* : fabrication du gaz et de l'électricité, ouverture et régie de kursals, de casinos, de bains, création de ports maritimes... elles ne peuvent faire le commerce » (1). Exception faite de la mise en valeur de son domaine, la commune ne peut ériger que des « services publics » (2).

A l'analyse, cette règle semble moins entraîner une démarcation nette en services publics et en exploitations lucratives qu'imposer une condition à la création des établissements et une ligne de conduite aux établisse-

trielle ou commerciale » ; « Je ne suis pas en principe partisan des régies, disait d'autre part M. Mechelynk à la Ch. des Rep., mais elles peuvent être nécessaires aux communes pour leur assurer les ressources que réclame le développement continu des services publics » (Séance du 28 mars 1905 *Ann. parl.*. p. 1089), et M. de Smet de Mayer, ministre des finances, le constatait au Sénat : « Il y a, ceci est un fait constant, une tendance de la part de certaines villes à se procurer des ressources par l'exploitation des services les plus divers » (Séance du 21 décembre 1906, *Ann. parl.*, p. 51 ss.).

(1) Rapport Van der Linden ; ici s'accuse particulièrement le sens du mot « commerce » dans la théorie belge, puisque sous des dehors commerciaux les communes exploitent des industries en régie, sans faire de commerce.

(2) Ernest Brées, *op. cit.* M. Hauriou dit de même qu'un commerce érigé en service public perd son caractère commercial (*Précis*, p. 471, note 1).

ments créés. Ceci ressort nettement d'un arrêté de la députation permanente du Brabant improuvant le contrat par lequel la commune de Saint-Gilles devait fournir à la société des chemins de fer vicinaux l'énergie électrique nécessaire à l'exploitation des tramways suburbains de Bruxelles. « Attendu, dit-il, que ce marché a un caractère essentiellement commercial, puisque la commune ferait une opération à but lucratif..., considérant qu'il est hors de doute qu'une commune peut établir une station centrale d'électricité, mais qu'en l'occurrence il ne s'agit pas d'une usine créée ou à créer pour le service communal de l'éclairage public, que la commune veut s'adresser à des clients autres que ses habitants pour leur vendre à l'aide d'installations nouvelles le plus d'électricité possible, qu'à cet effet elle a soumissionné à une adjudication publique... (1). » Ces propositions qui font autorité puisque la requête du conseil communal en annulation fut repoussée (2), confirment les principes posés par la doctrine.

La jurisprudence française offre des solutions analogues à celles du premier point de la théorie belge. Le Conseil d'Etat a déclaré qu'une commune ne pourrait légalement se charger de l'entretien d'un tombeau de famille ou du soin de faire dire des messes (3), ce qui

(1) Arrêté précité du 22 août 1906, rendu en vertu de l'art. 81 de la loi communale.

(2) Dep. ministér. (intérieur) du 10 septembre 1906.

(3) Avis de la Section Intérieure du 20 décembre 1890 ; cependant,

serait se mettre au service d'individus ; de même il a annulé une délibération communale accordant une subvention à une boulangerie simplement parce que celle-ci était coopérative (1).

D'autre part le Conseil d'Etat a aussi, à maintes reprises, déclaré le commerce étranger aux attributions légales des communes ; mais le mot commerce est entendu de toute autre façon qu'en Belgique et « exploiter une industrie sous des dehors commerciaux » (2), serait considéré comme tel. Ce n'est plus la déformation des services publics par l'appat de bénéfices qui paraît dangereuse, c'est l'insuccès possible et les crises financières qui en seraient la suite ; ce n'est plus le lucre qui constitue le critère du caractère commercial, c'est le fait économique. Aussi, lorsqu'à la Chambre des députés, dans la discussion relative à l'ouverture d'une pharmacie municipale à Roubaix, M. Jules Guesde faisait valoir que celle-ci fonctionnant à prix coûtant ne serait pas un commerce, M. Dupuy, président du Conseil, lui répondait par l'article 632 du Code de commerce (3). Ce fait économique c'est, d'après le Conseil d'Etat, la « série

à Boulogne, deux legs avaient été antérieurement acceptés (Robert Sauvage, 12 mars 1879, et Buret-Copin, 5 septembre 1886) dont les revenus sont affectés entièrement à l'entretien de tombeaux de famille.

(1) Arrêt Cons. d'Etat, 1er février 1901 (D. P. 1902, 3, 33) ; arrêt qui peut être aussi et surtout rattaché à la liberté du commerce.

(2) *Supra* : rapport Van der Linden.

(3) Séance du 20 novembre 1894.

continue d'actes d'achat et de vente » (1), ce qui exige une exploitation en régie. Ainsi nous pouvons faire la même remarque que nous avons faite tout à l'heure pour la Belgique, ce n'est plus une règle de compétence, c'est une règle d'action.

D'ailleurs la rigueur du principe semble s'être atténuée. Si le Conseil d'Etat déclarait nettement en 1894 que les conseils municipaux ne sauraient sans excéder leurs pouvoirs engager les communes dans des entreprises commerciales (2), une lettre ministérielle presque concomitante perlait du « cercle *normal* des attributions des municipalités » (3), et le Conseil d'Etat en 1900 disait qu'une opération industrielle ou commerciale « ne rentrait pas *en principe* dans les attributions des conseils municipaux » (4). En fait fonctionnent, au surplus, des régies communales commerciales : théâtres et casinos dont cependant le caractère commercial résulte avec certitude de l'article 632 du Code de commerce, distributions d'eau, de gaz ou d'électricité qui sont des « services d'ordre industriel » (5), bibliothèques par abonnement ou par cachet, piscines payantes, laboratoires, étuves, publication d'ouvrages uniquement destinés à la vente.

(1) Avis Cons. d'Etat des 1er et 15 mars 1900 (*Rev. d'adm.* 1900, I, 433).

(2) Cons. d'Etat, 2 août 1894 (D. P. 98. 3, 3).

(3) Lettre du 21 août 1894 relative à une exploitation de ligne ferrée.

(4) Avis du 15 mars 1900 (vidanges, Lille). *Rev. adm.* 1900, I, 433.

(5) H. Berthelemy. *Inst. municipales*, p. 179.

Ces services sont généralement justifiés par des considérations d'utilité publique, d'hygiène, d'instruction. Le droit public abandonnant « la distinction peu solide entre l'organisation d'un service et son exploitation (1) » s'achemine peut-être ainsi à l'appréciation du but poursuivi, à la substitution de la notion de lucre à celle de commerce. La note du Conseil d'Etat refusant de laisser la commune de Rive-de-Giers fournir de l'eau à des industriels d'autres communes (2), semble procéder de cette notion de lucre. Il y a plus : revenant sur des définitions antérieures, le haut tribunal administratif n'a-t-il pas récemment, à propos d'un établissement de bains-douches, déclaré que son caractère de gratuité empêchait d'y voir un commerce (3).

Si ces principes n'abornent pas en soi le plus souvent la compétence communale, en est-il d'autres que l'on puisse invoquer dans ce but ? On soutient parfois que la commune ne peut intervenir que pour servir directement l'intérêt indivis de ces habitants, mais non pour servir l'ensemble des intérêts distincts de chacun d'eux (4). Cette

(1) Hauriou. *Précis*, p. 471, note 1.

(2) 29 novembre 1891.

(3) Arrêt du 26 janvier 1906 (*Recueil*, p. 91), affaire « Chambre syndicale des établissements de bains de Paris » contre arrêté préfectoral du 24 février 1902 instituant sur l'emplacement de l'ancien marché de Belleville une nouvelle piscine municipale. Une taxe de 0,10 pour le linge est seule exigée.

(4) Belg. : discours Beco gouverneur à l'ouverture du conseil provincial du Brabant, le 2 juillet 1907 ; discours De Mot, alors échevin

théorie est élégante, mais si on la met au contact des réalités, il faut tenir l'éclairage des immeubles privés ou la distribution d'eau aux particuliers comme de simples services accessoires. A moins de déclarer que nécessairement ce qui est monopolisé intéresse par ce fait même indivisément la collectivité (1) ; cette concession cependant ne peut encore suffire : que dire de l'édition d'ouvrages, d'un laboratoire d'analyses, d'un service médical, d'un service de désinfection ? Sans doute la solidarité transforme l'inté-

du contentieux, au conseil communal de Bruxelles le 22 novembre 1897 à propos d'un projet de service d'assurance (*Bulletin communal* p. 897) ; refus du gouvernement d'approuver un projet d'association de communes (Anderlecht) en vue de ce même service (*Rev. com.* 1907 p. 137).

Fr. Copper. *op. cit.* p. 141 (T. II) « Une commune ne peut exercer une industrie que dans le but d'assurer l'un quelconque des services généraux de salubrité que la loi met à sa charge. » Voir aussi note suivante.

(1) Belg. : Beco et De Mot, mêmes discours ; séance du Sénat du 21 décembre 1906 (*Ann. parl.* p. 51 à 55).

Fr. : Copper. *loc. cit.* p. 157. « Nous ne croyons pas en effet que dans l'état actuel de notre législation une commune puisse exercer une industrie d'ordre privé. En principe une administration publique quelle qu'elle soit ne peut agir régulièrement que dans la mesure des intérêts généraux dont la loi lui confie la gérance et la garde. Nous comprenons ainsi fort bien qu'une commune puisse revendiquer pour elle-même le droit d'exercer l'industrie de la distribution collective de l'eau ou de lumière sur son territoire, parce que cette industrie profite *indistinctement* à l'ensemble de ses habitants et parce que l'on peut dire que la commune agit *d'abord* pour assurer certains services publics tels que l'alimentation des bornes fontaines, l'arrosage ou l'éclairage des voies publiques en ne concédant aux particuliers que le trop plein des réservoirs ou les quantités superflues ».

rêt de chacun en intérêt collectif, mais si le caractère d'immédiat n'est plus exigé de l'intérêt collectif, la digue est rompue, et, sous l'étiquette d'intérêt général, tout pourra passer. C'est ce qui arrive en Belgique où il existe des boucheries et boulangeries communales ; le ministre des finances a reconnu que rien n'autorisait à leur refuser le caractère d'utilité publique (1).

Le gouvernement français et le Conseil d'Etat ont pris souvent une position toute différente : le respect des attributions réservées aux entreprises privées. Si les communes en effet assument un service presque gratuitement ou même à prix coûtant, c'est la ruine, tout au moins la suppression de tout bénéfice pour les commerçants ou industriels qui l'exerçaient ; à prix égal, ce serait, encore l'extension de la concurrence. Socialement c'est la transformation progressive des entrepreneurs en salariés des pouvoirs publics, et la diminution de l'initiative privée ; une évolution aussi radicale ne peut échapper à l'autorité de l'Etat. Parfois on a essayé de confondre ce principe avec celui de la loi du 2-17 mars 1791 sur la liberté du commerce (2), souvent aussi l'incompétence communale a été tout simplement affirmée ; mais l'idée directrice a été franchement énoncée dans le rapport ministériel sur l'affaire de la pharmacie de Roubaix : « Ce qui

(1) Smet de Naeyer, ministre des finances, même discussion de décembre 1906.

(2) Chambre des dép. séance du 20 novembre 1894 ; Mercier. *L'œuvre économique des communes.*

leur est *interdit* c'est d'entreprendre des affaires autres que celles qui ne peuvent pas être gérées aussi bien par l'industrie privée, c'est de constituer une sorte d'industrialisme municipal, c'est d'ériger aux profits et aux risques de leurs budgets une concurrence à l'initiative privée dans le domaine même qui *appartient* naturellement a celle-ci, en s'adressant à la même clientèle, en tendant à remplir une fonction identique. » Le préfet du Nord dans sa lettre antérieure à la municipalité de Roubaix, repoussait également un projet de « bureau de consultations judiciaires gratuites » en faisant valoir, entre autres arguments, que des services de ce genre relevaient de l'initiative privée.

Si les pouvoirs publics belges craignent le développement chez les communes de l'esprit mercantile, en France ils craignent surtout celui de l'esprit communiste. Les services à créer en face de concurrents établis sont repoussés, au contraire il n'est en rien entravé aux services organisés par les communes à défaut de toute initiative privée et pour lesquels cette initiative serait peu rémunératrice. Ainsi le Conseil d'Etat a déclaré nulle une délibération créant un poste de médecin municipal, mais un attendu remarque qu'il eut pu en être autrement si aucun médecin n'avait résidé habituellement dans la localité (1); et, en effet, l'année précédente il avait reconnu

(1) Arrêt du 29 mars 1901, commune d'Olmeto (Corse) : deux médecins se proposant d'y fixer leur résidence, le conseil avait offert

implicitement la légalité d'un traitement à une sage-femme comme étant une « subvention à titre gracieux », alors qu'il s'agissait d'une petite commune algérienne dans laquelle antérieurement aucune sage-femme ne s'était établie (1) ; de même consulté quelques années auparavant sur le cas d'un service médical gratuit, il le reconnut licite (2), mais ici encore le village intéressé était avant cette iniative privé de médecin et la requête émanait d'un médecin-major en retraite qui « n'exerçait qu'accidentellement ; il ne pouvait dans ces conditions invoquer sérieusement un *droit* lésé. La solution eut peut-être été différente si la mesure prise par le Conseil municipal avait eu pour résultat de conférer à un médecin un monopole, au détriment de collègues habitant la commune » (3) ; déja le ministre de l'intérieur avait émis une distinction analogue (4). Ne serait donc licite l'activité de la commune qu'en vue d'intérêts qui ne peuvent, suivant l'expression de M. Berthélemy, « recevoir satisfaction que par une action collective (5). »

Cette jurisprudence paraissait bien ferme. La ville de

un traitement fixe à l'un, pour soins gratuits à tous les habitants (D. P. 1902, 3, 34).

(1) Arrêt du 1er juin 1900 et aussi Trib. des conflits 16 novembre 1901 commune d'Hamman-bou-Adjar sur réclamation du traitement par la sage-femme (D. P. 1901, 3, 35).

(2) Arrêt du 7 août 1896 (D. P. 98, 3, 4) Commune d'Azeray.

(3) Note de l'éditeur (collection Panhard).

(4) Avis du ministre de l'intéreur du 25 mars 1895 (*Rev. com.*)

(5) H. Berthelemy. *Inst. munic.* p. 178.

Paris ayant créé, depuis 1891, diverses piscines qui concurrençaient par des prix très réduits, les entreprises privées, la « chambre syndicale des établissements de bains de Paris » attaqua la création, en 1902, d'un nouvel établissement municipal de bains-douches ; le Conseil d'Etat la débouta de sa demande. L'arrêt, nous l'avons vu plus haut, s'appuyait en second lieu sur la gratuité du service, mais en première ligne, il citait la loi du 3 février 1851 invitant les communes à subventionner les bains à prix réduits et surtout ne voyait en cette création qu'une amélioration apportée au service public et général de l'hygiène (1). Les établissements de bains ne sont par conséquent nullement considérés comme une attribution réservée à l'initiative privée. Pourquoi ? Ne serait-il pas possible de justifier par des considérations analogues un service médical ou pharmaceutique ? Le Conseil d'État s'efforce de concilier les *intérêts privés* et l'*intérêt général*, mais en vain tente-t-il de donner à ses attendus un cachet juridique ; lorsque l'utilité publique l'y invite, il recoupe ce prétendu *droit exclusif* des particuliers à telle ou telle fonction sociale.

Somme toute, malgré tant de dépenses d'ingéniosité, la limitation juridique de l'activité des communes est à peine ébauchée ; ce sera l'œuvre de l'avenir, à moins que sous la pression des événements ne soient successivement envahis tous les terrains favorables à l'érection de

(1) Arrêt précité du 26 janvier 1906.

digues et que ne soit constatée la vocation universelle de la commune.

Du moins cette vocation n'est-elle pas exclusive. Si la loi sur la liberté du commerce est invoquée à tort pour poser des bornes à l'activité des municipalités, elle leur interdit toutefois de prétendre monopoliser leurs services, à défaut d'un texte l'autorisant spécialement. Les halles et marchés, les pompes funèbres et, en droit français, les abattoirs, les bureaux de placement peuvent être monopolisés par les communes (1).

En dehors de ces monopoles proprement dits, les communes peuvent cependant organiser, à titre exclusif, d'autres services publics par des procédés administratifs ; lorsqu'une canalisation sous la voie publique sera nécessaire, comme dans les distributions d'eau ou de gaz, cette canalisation ne pouvant être établie que du consentement de l'autorité communale, celle-ci pourra réserver cet usage de la voirie soit à elle-même soit à une compagnie avec laquelle elle aura traité : « La ville de Bruxelles porte le contrat avec la Compagnie continentale du gaz, passé le 13 août 1844 et dont la rédaction est particulièrement nette, la ville de Bruxelles permet exclusivement à la compagnie d'ouvrir sur la voie publique

(1) Loi des 15-28 mars 1790 pour les marchés, décret du 27 brumaire an VII et arrêté du 7 frimaire an IX pour le pesage-mesurage à l'intérieur de ces marchés, décret du 24 février 1811 sur les abattoirs, loi interprétative belge du 30 décembre 1854 sur les pompes funèbres, lois françaises des 14 mars 1904 et 28 décembre même année sur les bureaux de placement et les pompes funèbres.

les tranchées nécessaires à la pose et à la conduite des tuyaux pour l'éclairage au gaz soit des boulevards, rues et places publiques, soit des édifices et maisons des particuliers .., déclaré et reconnu que la clause précédente n'est nullement obstative à ce qui concerne l'éclairage au gaz portatif (1). » Ces canalisations seraient d'ailleurs nécessairement limitées en fait par la largeur des voies publiques ; si exceptionnellement la concurrence naissait de concessions simultanées, les frais généraux étant les mêmes, le public souffrirait de cette pluralité d'entreprises (2), qui le plus souvent se grouperaient pour maintenir ou hausser les prix (3).

Les tramways sont aussi nécessairement en nombre limité. Le pouvoir de réglementation des voitures publiques s'étend en France, a déclaré la jurisprudence,

(1) Toutefois l'État ou la province doivent autoriser le placement des conduites sous les routes nationales ou provinciales. Le même résultat a été obtenu progressivement en France par les circulaires des 22 juin 1882, 18 avril 1889, 18 octobre 1889 et après avis du conseil d'État du 27 juin 1893 la circulaire interministérielle du 15 août même année (Rep. Bequet 1476).

(2) Ainsi les sociétés gazières parisiennes se concurrençant de 1830 à 1855 sont acculées à la faillite. Celle-ci est en effet prononcée pour quatre d'entre elles en 1855 et la ville assigne des sections aux six autres qui sont bientôt fondues en une seule, la « Compagnie parisienne du gaz ». Aussi en 1888, concédant l'exploitation électrique la ville a tracé à chaque compagnie son secteur ; et bien que les concessions n'aient pas été exclusives, n'en a pas fait de nouvelles.

(3) Ainsi à Paris (note précédente), à Londres où les sociétés gazières se réunissent en cartel en 1850 et haussent les tarifs de 25 à 50 0/0, et où leur nombre tombe ensuite à 13 puis à 6,

jusqu'à la possibilité d'établir un monopole (1). Le même résultat est atteint plus directement en droit belge, par l'exigence pour la création d'un nouveau service de transport d'une autorisation du pouvoir communal (2).

Ces monopoles imparfaits, nés du simple jeu du rouage administratif, sont peu nombreux (3). Au delà, la commune ne peut jouir que de « monopoles de pur fait », de monopoles économiques (expressions très impropres, mais qui semblent sans succédanés), nés d'une extension de leurs services plus rapide que celle de la clientèle; c'est contre eux surtout que se tend la sévérité du Conseil d'Etat, mais il ne paraît pas possible d'entraver juridiquement l'œuvre communale en se basant sur la crainte d'un monopole éventuel ni d'empêcher par la suite la création de ce monopole. En fait, jusqu'à présent, ne bénéficient guère de monopoles de ce genre que des écoles, des théâtres, des laboratoires.

(1) Cons. d'État 2 août 70; conclusions du commissaire du gouvernement Gauvain avant arrêt du 7 novembre 88.

(2) Sur la réglementation : Cass. 19 mars 1869 (Pasic. 1869, 1, 380); L. du 14 juillet 1893.

(3) La jurisprudence française avait admis le monopole des vidanges (cass. 27 décembre 1832 et 19 juillet 1833, Bordeaux 3 mars 1856) mais elle l'a ensuite repoussé (Cr. c. 18 janvier 1838 et 4 janvier 1839. Cr. r. 28 juin 1839).

CHAPITRE IV

DU MODE DE L'ACTION COMMUNALE

Rarement, en matière de voirie par exemple, un mode spécial est prescrit à l'activité de la commune belge ; nous avons vu quelle liberté lui est laissée dans l'organisation de services comme l'assistance ou l'enseignement ; *a fortiori* dispose-t-elle de la même indépendance pour les services facultatifs.

Elle peut subventionner une entreprise privée et se réserver sur elle un certain contrôle, elle peut confier le service à un particulier conformément à un cahier des charges, elle peut l'assurer directement en régie. Lorsque le service a fait l'objet d'un traité, celui-ci doit être approuvé par la députation, s'il a été passé par une commune comprise dans un commissariat d'arrondissement ou si sa durée excède neuf ans (1). La régie, au contraire, n'est soumise à aucun contrôle ; son fonctionnement est laissé à la discrétion de la commune, mais sans qu'il lui soit permis toutefois de constituer des orga-

(1) L. c. art. 81.

nismes particuliers ayant leur budget propre, ce qui sortirait des cadres de l'organisation communale prévue par la loi et serait contraire à la règle de l'unité de budget (1). Les communes remédient à cette impossibilité par la formation de Commissions spéciales et la tenue officieuse et supplémentaire de budgets spéciaux sous forme commerciale (2). Pratiquement, la régie est le type le plus usuel (3).

La commune française a-t-elle le même choix des moyens ? La subvention ou la concession sont certainement licites ; cette dernière doit même être toujours approuvée par le préfet ou par le Président de la République (4). Mais la régie semble, nous l'avons vu, pro-

(1) La loi italienne du 23 mars 1903 a prévu l'organisation des régies communales sous forme d' « agences », en partie indépendantes, et dont l'organisation se rapproche autant que possible de l'organisation des entreprises privées.

(2) Brées, *op. cit.*

(3) La grosse majorité des services de distribution d'eau sont exploités en régie, notamment à Liège, Gand, Bruxelles et dans la presque unanimité des petites communes. Pour l'éclairage la régie n'est pas aussi généralisée mais cependant assez répandue (Bruxelles qui l'avait adopté sans enthousiasme et faute de concessionnaire en 1875 a repoussé cinq ans plus tard une proposition de concession). Le système de la concession proprement dite est celui qui dispute le plus à la régie la faveur des communes (notamment Anvers, Namur, Louvain ont concédé le service des eaux, Liège, Bruxelles, Nolenbeck, Charleroi celui du gaz) ; mais le gaz à Ostende et les tramways de Liège sont des exemples à peu près isolés de l'affermage (Brées, *op. cit.*).

(4) L. m. art. 115 (selon que le budget de la commune a plus ou moins de 3 millions de revenus, art. 145.)

hibée par le Conseil d'Etat (1). Cependant, le domaine privé est souvent exploité par ce procédé (2) ; de même les services dont tous profitent indistinctement ou dont ne profite immédiatement qu'un autre service public (3); la distribution d'eaux, de type intermédiaire reçoit aussi assez fréquemment cette forme ; relativement aux distributions de force éclairante, la pratique administrative est au contraire hésitante (4), et en ce qui concerne les entreprises de transport répond par la négative (5) ; néanmoins des services divers, d'usage sans conteste divis, sont exploités en régie, tels que laboratoires, théâtres, étuves à désinfection, écoles de natation, ambulances (6).

(1) H. Berthelemy *Inst. municip.* p. 176.

(2) Une administration spéciale a dû être constituée à Bruxelles pour la mise en valeur de son patrimoine immobilier, qui formé par suite de la décomposition de sociétés de construction, s'élève à plus de 30 millions de francs.

(3) Sont aussi des régies municipales, à Paris la carrière des Maréchaux et l'usine du quai de Javel (bois) pour le service de la voirie, à Roubaix une boulangerie pour le service d'assistance, à Lyon le service des horloges publiques et des horloges des diverses administration (Rev. municip. 1907 page 68), souvent des corps musicaux (notamment règlement du conseil municip. de Marseille, Revue municip. 1907 p. 108.)

(4) L. du 15 juin 1876 (Tourcoing) ; avis 7 juin 1877 (Roubaix) ; arrêt cons. d'État du 8 mars 1898 (patente) ; délibérations du Sénat des 23 et 14 décembre 1905 contre votes des députés des 25 octobre 1904 et 13 novembre 1905.

(5) Arrêt du 24 février 1887 (funiculaire de Belleville).

(6) Théâtres de Lyon (abandonnée par délibération du 12 décembre 1905), de St-Etienne (séance du 17 mars 1905. *Rev. municipale* 1905 p. 103), d'Alger (*Rev. municip.* 1907 p. 154) ; laboratoires de Rouen

Ici encore, minée par l'afflux progressif des initiatives communales, la théorie du Conseil d'Etat semble de moins en moins solide.

Son but, comme dans le tracé du cercle de la mission communale semble être de conserver à l'entreprise privée tout ce qu'il sera possible, comme aussi d'écarter les communes de la spéculation commerciale ; mais aucun principe ferme n'est plus invoqué, et c'est sans s'appuyer sur aucun texte qu'un avis des 1er et 15 mars 1900 paraît vouloir soumettre les communes à l'obtention préalable d'une « autorisation » pour la mise en régie d'un service (1). Cet avis sur un projet d'exploitation directe d'un service de vidanges par la ville de Lille, remarque en effet qu'une opération de ce genre « ne rentre pas *en principe* dans les attributions municipales », que la commune « serait *en fait* exposée aux influences des circonstances économiques et à des chances incertaines de succès » et qu' « éventuellement les pertes retomberaient à la charge de la ville » ; si, ajoute-t-il, « quelques villes ont été *autorisées* à assurer au moyen de la régie directe » certains de leurs services, « c'est à raison de circonstances économiques qui ne permettaient qu'à elles seules de poursuivre et de réaliser pratiquement l'ensemble des opérations nécessaires ». De même, M. Wal-

(délibér. 10 mai 1907. *Rev. munic.*), Boulogne (dél. du 29 mai 1898), ambulances de Paris, étuve à désinfection de Boulogne (dél. du 3 mai 1895)...

(1) *Rev. d'adm.* mai 1901 p. 40.

deck-Rousseau, dans une lettre relative à la régie parisienne du gaz, estimait cette régie acceptable « si la ville ne pouvait traiter avec un concessionnaire ou ne pouvait le faire qu'à des conditions onéreuses » (1).

Il ne semble donc plus possible de considérer la régie comme un mode illégal de l'activité des communes, mais comme un mode en défaveur auprès de l'Etat, lequel s'emploie contre lui chaque fois que le jeu de la tutelle administrative lui permet d'intervenir. En fait, il est resté assez rare.

Quel que soit le procédé employé par les municipalités pour la réalisation de leurs services, peuvent-elles en faire supporter les frais aux contribuables ou les mettre « sur facture » (2), à la charge de ceux-là qui font appel à chacun de leurs services ? Sur la légalité de la première alternative — en tant qu'il s'agit de services dont chacun bénéficie privativement — la vie administrative est à peu près muette. En France, la lettre du préfet du Nord, faisant grief à la pharmacie projetée à Roubaix, de ce qu'elle fonctionnerait à prix coûtant, semble bien indiquer que la gratuité eut été fort mal accueillie ; mais d'autre part, le Conseil d'Etat pour démontrer la légalité des établissements parisiens de bains-douches n'arguait-il pas de sa gratuité ? Ce caractère ne semble pas avoir été retenu pour lui-même. En Belgique d'ailleurs aucun

(1) Lettre du 23 janvier 1900 (*Bulletin municipal*).

(2) Léon Say. Bullet. de la Sos. d'Ec. politiq. 5 décembre 1889 p. 172.

document n'existe à notre connaissance sur cette question.

En revanche, la légalité de la seconde solution n'est pas douteuse. Parmi les recettes des grandes villes figure un nombre important de ces rétributions sous forme soit de prix de vente d'objets mobiliers (1), soit de taxes perçues en échange d'une prestation, parfois avec une modalité d'abonnement, soit de redevances dues pour un usage continu du domaine. Sauf sous la première forme, ces rétributions doivent en France être basées chacune sur un texte législatif (2) ; toute latitude au contraire est laissée sur ce point aux Conseils communaux belges. Les tarifs de ces droits devront toujours en outre être approuvés par le préfet (3), tandis que ce n'est qu'exceptionnellement qu'est exigée celle du roi ou de la députation permanente (4).

(1) Ainsi pour les services d'éditions municipales et les diverses publications des communes (notamment dél. du conseil municipal de Boulogne en date du 26 décembre 1892).

(2) Civ. cass. 22 février 1825 ; ar. Cons. Etat 3 octobre 1811 ; Cons. Etat 11 février 1881. Ainsi sont autorisées les redevances pour occupation temporaire de la voie publique par la loi du 7 frimaire an VII et la loi de 1884, les droits de place par la même loi, des taxes d'abatage par la loi du 8 janvier 1905, des taxes d'inspection sanitaire par les lois du 21 juillet 1881 et du 21 juin 1898, les taxes de pompes funèbres par la loi du 28 décembre 1904, celles de toutes concessions autorisées par la loi de 1884, etc. Ces droits divers sont rappelés chaque année dans un tableau annexé au budget de l'Etat.

(3) L. m. art. 68-7°.

(4) L. c. art. 76-2°, 77-2° et 5°. Mais les tarifs de concessions de sépultures, les tarifs des régies du gaz, de l'électricité, des bains... ne doivent pas être approuvés (art. 75, dernier alinéa).

Fréquemment, ces rétributions conservent strictement un caractère rémunératoire « juste et modéré » (1) ; il en est ainsi chaque fois que le service dont s'agit est un monopole légal, ou se rattache à l'exercice de la police. Mais en ce qui concerne les autres services, rien n'empêche les communes de transformer ces rémunérations en instrument fiscal, dès qu'en fait la commune jouit d'un monopole ; sans doute en France le préfet pourra refuser son approbation, mais cette décision prête à l'arbitraire, et l'autonomie laissée aux communes belges est singulièrement plus respectueuse de leur individualité administrative. Cette faculté de fiscalisation — qui n'est pas une chimère (2) — n'en est pas moins regrettable,

(1) Arrêté du 7 brumaire an IX sur les droits de pesage.

Cf. en Belgique, L. du 31 juillet 1889 art. 1, l. du 4 août 1890 art. 1, l. du 30 décembre 1895 art. 3, arr. r. du 23 mars 1901 art. 16, dep. m. 29 octobre 1888.

Les auteurs distinguent soigneusement ces taxes des impôts : Seresia, Droit de police des conseils communaux, nº 267 ; Giron, *Dict.*, t. III, p. 140, t. I, p. 67 ; Pandectes, 38, col. 316, 325, t. 44 col. 785, t. 94 col. 35 ; *Revue de droit belge*, t. II, p. 145 ; la jurisprudence a affirmé, elle aussi, souvent cette distinction : Cass. 7 janvier 1874, 15 mars 1886, 13 décembre 1880. (*Pas.* 81, p. 21).

(2) Ainsi, d'après le compte de 1905, la majorité des régies de Bruxelles accusent un excédent de recettes, quelquefois même très important :

	Recettes	Dépenses	Excédents
Eau	1.825.767	774.728	+ 1.051.038
Gaz	7.105.454	4.206.884	+ 2.898 570
Electricité	2.422.493	819.196	+ 1.603.297
Poids public	2.548	7.758	— 5.209
Nettoyage de la voirie	76.705	777.596	— 640.870

mais c'est par voie de réglementation générale qu'elle devrait être interdite. Peut-être même y aurait-il là un élément à prendre en considération dans la limitation de la sphère d'activité des communes : les obliger à faire payer sur facture tous services d'usage divis, et fixer cette rétribution au coût de revient (ce qui deviendrait facile grâce à une comptabilité propre) serait en effet protéger simultanément les entreprises privées et les contribuables contre le zèle intempestif des municipalités, et permettrait la suppression des examens d'espèce sans base juridique, nécessairement arbitraires.

Minque	169.592	42.214	+	127.378
Marchés	222.777	44.515	+	178.262
Halles.....	122.363	12.194	+	110.169
Abattoirs	130.458	73.879	+	56.589

D'autre part, si les tarifs proportionnels au service rendu sont les plus habituels, il en est qui se rapprochent des méthodes fiscales. La proportion peut être absolue, mais aussi comporter un minimum de taxe (tarif des eaux à Bruxelles en 1870 et depuis 1891), ou même le tarif peut ne dépendre que de l'importance de l'immeuble ou des contributions payées par son propriétaire (Bruxelles 1855, Anvers, Mons, Tirlemont, Renaux) (Brées, *loc. cit.*)

TROISIÈME PARTIE

FINANCES

La vie administrative de la commune suppose la personnalité civile et exige des ressources. Chaque année le budget communal dressant le chiffre approximatif des dépenses prévues doit dresser en contre-partie le tableau des moyens d'y pourvoir.

Les biens mobiliers et immobiliers non affectés aux services publics produisent des revenus. Si le bien provient d'une libéralité toutefois, le revenu, le plus souvent, a reçu du donateur une destination spécifiée. De toute façon leur ensemble est toujours insuffisant et ne constitue en moyenne tant en France qu'en Belgique que 10 à 12 0/0 des recettes (1).

(1) Belgique : d'après décomposition des recettes pour 1875 et 1880 (*Annuaires statistiques* de 1883 et 1905) et comptes des villes de plus de 40.000 habitants pour 1905.

Fr. : d'après Bloch (*Statistique générale*) et la décomposition des

Le fonctionnement de certains services est aussi une ressource : rémunérations et produit des issues diverses. Fréquemment cette recette n'est qu'une recette « en atténuation de dépenses » (1). rarement le bénéfice d'ensemble serait capable de satisfaire aux autres services qui d'usage indivis ne peuvent être frappés d'une rétribution. Brutes ces recettes, dans les grandes villes où cependant elles sont le plus développées, n'atteignent qu'un tiers du total (2). Le surplus nécessaire — ordinairement la part la plus importante — est accordé par l'État ou obtenu par un impôt communal.

Nous étudierons successivement les règles qui gouvernent la commune dans les actes civils et patrimoniaux, puis dans l'établissement et l'exécution de son budget, le pouvoir d'imposition, enfin les procédés qu'emploie l'État pour allouer des fonds aux communes et leur importance relative.

recettes pour 1891 de M. Paul Dubois (*Essai sur les finances communales*) et du Bulletin de Statistique et Législation comparée.

(1) Expression employée par le budget d'Etat français.

(2) D'après les comptes 1905, (sauf à Roubaix, Tourcoing, Lille, les budgets 1908, n'ayant pu obtenir communication des exercices 1905) des villes de plus de 40.000 habitants de la Belgique et des départements du Nord et du Pas-de-Calais.

CHAPITRE PREMIER

PATRIMOINE (1)

L'État s'est particulièrement préoccupé des actes patrimoniaux : ils peuvent en effet avoir une répercussion grave sur les contributions ou peser lourdement sur les générations futures. Ils sont soumis à des prescriptions légales (2) et ne valent fréquemment qu'après approba-

(1) La commune proprement dite n'est pas seule dotée de la personnalité morale, mais encore une de ses subdivisions, qui, au surplus, n'est que personne civile, la section de commune, et plusieurs de ces services : établissements de bienfaisance, collège (*Supra* : Assistance, Instr. publ.), caisse des écoles. Cette caisse obligatoire dans chaque commune (L. du 18 mars 1882) est administrée par une commission dite scolaire composée du maire, de délégués du canton, de délégués du conseil ; elle a pour but d'encourager la scolarité par des fournitures gratuites de papeterie ou librairie, l'organisation de cantines... (L. du 18 mars précitée.)

(2) Ainsi, en France, l'adjudication est le procédé généralement obligatoire pour les travaux et fournitures (Ord. du 14 novembre 1837, art. 1 et 2) ; en Belgique, l'entretien des bâtiments est une charge obligatoire pour la commune (L. c. art. 131-7°. — En Fr. : L. m. art. 136-12° abrogé par L. 9 décembre 1905, art. 44) ; parfois, cette dérogation au droit commun est pour elle une faveur : le droit de vendre publiquement, par le ministère de ses magistrats, des objets

tion. En France cependant cette surveillance du pouvoir central n'est plus aussi continue : déjà la loi de 1884 laissait la commune rayonner en toute indépendance sur un cercle plus vaste que celui ainsi abandonné à la commune belge, et depuis c'est surtout à ce point de vue que le législateur a poursuivi son émancipation.

Toutefois, tandis que la loi française, sans aucune exception, exige que soient approuvés les transactions, échanges, et aliénations, puis les marchés de fournitures et travaux, la loi belge en dispense les premiers lorsqu'ils sont relatifs à des objets mobiliers, les seconds lorsqu'ils sont passés par les communes extérieures aux commissariats et n'excèdent ni une durée de neuf ans, ni un prix de 20.000 francs (1).

Les locations sont soumises aux mêmes règles que les marchés (2) ; la loi française ici encore était plus rigoureuse (3), mais depuis la loi de 1884 tous les baux pour moins de 18 ans sont contractés librement par toutes les communes (4).

mobiliers (L. du 22 pluviose an VII (Giron, *Dict.* II, p. 18) et circulaire ministérielle du 30 septembre 1892).

(1) Belg. : L. c. art. 76-1°, 77-3° et 81.

Fr. : Ord. du 14 novembre 1837 ; L. m. art. 68-2° et 4° (le Conseil d'Etat ayant décidé implicitement (arr. du 20 juillet 1885) que l'ordonnance de 1837 n'avait pas été abrogée par l'art. 115 de la loi de 1884.) Bequet, *Rep.* 2. 705.

(2) L. c. art. 81.

(3) L. du 18 juillet 1837 : Tous les baux, quelle qu'en soit la durée, doivent être approuvés (art. 3).

(4) L. m. art. 68-1°,

Les acquisitions d'immeubles, constructions et réparations sont en France exécutoires sans aucune intervention si leur total, courant l'exercice, n'excède pas les ressources que se peuvent librement créer les communes, de même le changement d'affectation d'un immeuble, si le dernier n'était antérieurement affecté à un service public ; ces exceptions n'existent pas en Belgique (1).

La commune belge doit aussi se faire toujours autoriser pour recevoir un don ou legs, et pour emprunter. La loi de 1884 donnait déjà à la commune française le pouvoir d'accepter seule les dons et legs, sans charges ni conditions, lorsqu'il n'y avait aucune réclamation des familles ; la loi du 4 février 1901, étend cette faculté à ceux grevés de charges ou conditions. Il lui était permis d'em-

(1) Belg. : L. c. art. 76-6° et 77-1°.

Fr. : L. m. art. 68 1° et 3°.

Les placements de deniers doivent être approuvés en Belgique (L. c. art. 77-3°) sauf toutefois ceux en rentes sur l'Etat (circul. 23 juin et 12 juillet 1886) ; en France, ce point a donné lieu à de multiples interprétations et à des prescriptions particulières : un avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 1808 déclarait inutile toute autorisation lorsque le placement devait s'effectuer en rentes sur l'Etat, le décret du 16 juillet 1810 exigeait l'autorisation pour tout placement, une circulaire du 23 août 1815, l'ordonnance du 2 avril 1817, puis une circulaire du 8 juillet 1836 déclarèrent non abrogé l'arrêt du Conseil d'Etat, la loi de 1884 n'en parle pas ; comme acquisitions mobilières non habituelles ne rentrant ni dans la gestion ordinaire, ni sous l'application de l'ordonnance de 1837, ils exigeraient autorisation comme les acquisitions mobilières (Dalloz, *Code des l. pol. et adm.* 859 : *J. G.* 2403 ; Bequet. *Rep.* commune 2616 ss.

prunter sous la loi de 1884 lorsque le remboursement devait se faire sur les ressources ordinaires en moins de 30 ans et que la dette communale ne dépassait pas un million ; la loi du 7 avril 1902 lui donne ce pouvoir dès que les ressources qu'elle se crée librement suffiront au remboursement (1).

La loi du 30 juin 1887 avait supprimé la nécessité d'une autorisation des actions judiciaires ; cette simplification a été adoptée en France par la loi du 8 janvier 1905 (2). Dans l'ensemble, la vie civile de la commune est sans conteste plus autonome en droit français qu'en droit belge.

En outre, une déconcentration très accentuée a donné compétence normale au préfet (3), tandis que le roi a conservé en Belgique qualité pour approuver les acquisitions, aliénations et transactions immobilières, les emprunts qui ne sont inférieurs ni à 5.000 francs, ni au dixième du budget ordinaire et à 50.000 francs, les baux emphytéotiques, les dons et legs excédant 5.000 fr.

(1) Belg. : L. c. art. 76-1° et 3°

Fr. : L. de 1884, art. 68-8°, 141, 142, 143. — L. du 4 février 1901, art. 3 (nouveaux articles 68 8°, 111, 112). — L. du 2 avril 1902 (nouveaux articles 141, 142, 143).

(2) Belg. : L. c. art. 148 (art. 30 de la loi de 1887).

Fr. : L. m. art. 121.

(3) Parfois, il doit prononcer en conseil de préfecture (art. 69 : baux, aliénations, transactions) ; exceptionnellement, un décret est nécessaire : emprunt pour plus de trente ans (L. du 7 avril 1902), dons et legs (L. du 4 février 1901).

ou qui ont donné lieu à réclamation de la famille ; les autres actes sont approuvés par la députation (1).

L'autorité communale décidant en premier lieu, ou, lorsque la loi n'a rien spécifié, décidant seule et définitivement est le Conseil communal ou municipal : le collège ou le maire exécute ces délibérations, représente la commune vis-à-vis des tiers et, en justice, fait tous actes conservatoires. Normalement, conseil et collège ou maire sont encore compétents pour agir au nom des sections de commune, mais lorsque les intérêts de l'une d'elles sont contraires à ceux de la commune, une commission syndicale est élue par ses habitants (2). Toutefois, une règle spéciale permet à un ou plusieurs contribuables, à défaut des représentants ordinaires, d'ester en justice au nom de la commune, à leurs risques et périls, à charge de donner caution, et avec l'autorisation de la députation ou du Conseil de préfecture.

Disons pour terminer que les biens communaux ne peuvent être saisis par un créancier (3). Cependant la commune belge peut hypothéquer ses immeubles, mais cette constitution n'a d'autre effet que de l'empêcher de vendre avant payement de la dette (4). C'est plutôt en

(1) L. c. art. 76-1°, 3°, 4°, 77 1°, 3°, 7° et 81.

(2) Belg. : L. c. art. 76, 77, 81, 148, 149, 150.

Fr. : L. m. art. 68, 90, 122, 123 s.

(3) Conseil d'Etat. ar. du 12 août 1807.

En Italie, les communes peuvent être déclarées en faillite ; tous leurs biens sont alors vendus. Ainsi de la commune de Tassigrigno en octobre 1891 (*Indépendance belge*, 18 octobre 1891).

(4) L. c. art. 76-1°, Cassation 30 décembre 1841.

France qu'est organisée une sorte de saisie spéciale, puisque sur la demande d'un créancier ayant titre exécutoire, la vente des biens mobiliers et immobiliers peut être autorisée par décret ; « autorisée » c'est-à-dire « ordonnée », la vente ayant lieu d'office (1). Le payement des dettes est assuré en Belgique, et, en outre de cette saisie en France, par l'inscription d'office au budget comme nous allons le voir.

(1) L. m. art. 110 Cette disposition, empruntée au projet Martignac de 1829, apparaît pour la première fois dans la loi du 18 juillet 1839 (art. 39).

CHAPITRE II

BUDGET

I. — Etablissement du budget.

L'établissement d'un budget annuel est obligatoire dans les deux pays (1), ce budget n'est pas seulement un état provisionnel des recettes et des dépenses, mais l'acte qui décide un certain nombre de ces recettes et dépenses. Préparé par le collège échevinal ou le maire, il est voté par le conseil, mais celui-ci ne jouit que d'une indépendance limitée par des prescriptions légales et l'intervention d'une autorité qui définitivement règle le budget.

(1) En Belgique cependant, chaque section a son budget ; en France, par une pratique administrative constante, recommandée par circulaire du 10 avril 1835, est dressé en mars un budget dit supplémentaire qui contient, outre l'excédent ou le déficit de l'exercice précédent, les restes à payer ou à toucher et les dépenses et recettes nouvelles, mais il n'est qu'une annexe du budget dit « primitif ».

Le budget doit être dressé en Belgique pour le premier lundi de septembre ou d'octobre, selon que la commune relève ou non d'un commissaire d'arrondissement ; en France, à la session d'avril-mai (L. c. art. 139 ; L. m. art. 46, 145 et 150).

Toutes les recettes quelconques de la commune (1) et certaines dépenses doivent y être portées. Les lois communale et municipale complétées par des lois spéciales donnent une liste de ces dépenses dites obligatoires. Certaines de ces dispositions sont réellement d'ordre budgétaire, comme l'obligation d'inscrire les recettes, celle d'inscrire toutes les dettes : contributions, traitements et pensions des employés, dettes contractuelles ou de responsabilité lorsqu'elles sont liquides et exigibles (2); mais d'autre part sous cette forme des dépenses obligatoires, la loi en réalité a créé des services obligatoires ; obliger les communes à payer les frais d'un hôtel de ville, maison communale ou mairie, d'un plan d'alignement, de l'entretien de chemins, d'écoles, c'est évidemment les obliger à avoir un hôtel de ville, à établir un plan d'alignement, à entretenir des chemins, des écoles. Il résulte de l'existence de dépenses obligatoires qu'il ne peut être prévu d'autres dépenses que postérieurement aux premières.

Une catégorie de ressources, dites « spéciales », ne doit alimenter que certaines dépenses, il en est ainsi de la plupart des dons et legs affectés à un service spécial et, aussi exceptionnellement en Belgique, mais fréquem-

(1) B. : L. c. art. 134.
Fr. : Le pouvoir régleur doit les ajouter (Bequet, *Rep.* 3.073).
(2) Belg. : art. 131.
Fr. : L. m. art. 136.

ment en France, d'impôts autorisés en vue d'un service déterminé (1).

Enfin recettes comme dépenses doivent être divisées en ordinaires, c'est-à-dire permanentes et normales, et extraordinaires (2).

Le budget ainsi établi est réglé en Belgique par la députation permanente, en France par le préfet, ou s'il dépasse trois millions, par le président de la République, sur proposition du ministre de l'intérieur (3). Sans revenir sur la différence entre le préfet et la députation permanente, remarquons que l'intervention de l'Etat n'est jamais nécessaire en Belgique.

Quel est le rôle de cette autorité? Tout d'abord inscrire d'office, s'il y a lieu, les recettes et les dépenses obligatoires qui auraient été omises, ou rétablir la sincérité des chiffres prévus, assurer la correspondance intégrale des dépenses de même ordre avec les crédits à affectation spéciale, vérifier le caractère ordinaire ou extraordinaire

(1) Belg. : L. du 10 avril 1841.

Fr. : L. m. art. 141 ; l. du 21 mai 1836 art. 2, du 31 juillet 1867 art. 16, du 21 décembre 1882, du 22 mars 1890, du 15 juillet 1893 art. 27, du 27 mars 1898 art. 2.

(2) Belg. : Instructions des députations permanentes pour chaque province; on distingue aussi les recettes et dépenses pour ordre (Recueil d'instruction pour la comptabilité, province de Hainaut 1889.

Fr. : L. m. art. 132.

(3) Belg. : L. c. art. 141 et 142.

Fr. : L. m. art. 14 9; La 2e sous-commission de décentralisation a émis le vœu qu'au dessous de 10.000 fr. ils fussent réglés par le sous-préfet (*Rev. d'adm.* mai 1909).

des articles. Avant l'inscription d'office d'une dépense obligatoire le conseil doit préalablement être entendu (1). Avec une certaine faculté d'appréciation il est vrai, ces attributions de l'autorité régulatrice ne visent qu'à faire observer la loi, mais elle en a reçu d'autres qui constituent un véritable exercice partiel du pouvoir communal; du fait des modifications apportées, les recettes peuvent être diminuées, les dépenses majorées et l'autorité régulatrice rétablit l'équilibre par des radiations ou des réductions de dépenses facultatives opérées à son choix. Ce droit lui est même octroyé en l'absence de rupture d'équilibre. En France, il comporte deux exceptions légales : les crédits pour dépenses imprévues ne peuvent-être réduits si les recettes ordinaires, toutes dépenses obligatoires satisfaites, sont suffisantes pour y faire face, et aucune dépense facultative ne peut être diminuée, si les recettes ordinaires font face à toutes dépenses ordinaires et extraordinaires (2). Le législateur belge a été moins favorable sur ce point à l'autonomie communale, ou moins prévoyant, puisqu'il n'a stipulé aucune réserve. Mais un arrêté royal réformant une décision de députation permanente a établi un principe plus libéral que le nôtre : une dépense ordinaire ne saurait être réduite lorsqu'elle est soldée sur les dépenses ordinaires, l'omission d'une dépense obligatoire ne justifiant pas la radiation d'une dépense

(1) Belg. art. 133.
Fr. : L. m. art, 149.
(2) L. m. art. 145 et 147.

facultative (1), régime intermédiaire entre notre régime communal et notre régime départemental, lequel ne permet jamais la radiation d'une dépense facultative ; le Congrès de l'association nationale des maires en 1909 a émis un vœu en faveur de l'adoption de cette règle pour la Commune (2).

Il peut arriver que les ressources prévues ne suffisent pas à solder les dépenses obligatoires. En ce cas, en France, le conseil est invité à y pourvoir et, à défaut par lui de le faire, une imposition d'office est décidée pour une loi ou par un décret selon la quotité (3), et s'il s'agit de dépenses extraordinaires pour locaux scolaires, un emprunt d'office est décidé par le préfet sur avis conforme du Conseil général ou à défaut par décret (4). Aucune coercition analogue n'existait en Belgique avant 1877 et les dépenses n'étaient jamais obligatoires que jusqu'à concurrence des ressources. « Aucune charge, aucune imposition communale, ne peut, dit la constitution, être établie, que du consentement du conseil communal : la loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité » (5). En vertu de cette seconde proposition un projet gouver-

(1) Arrêté roy. 3 octobre 1867 ; Pandectes, Budget communal.

(2) Rapport de M. Daune.

(3) L. m. art. 149 (La loi du 11 frimaire an VII rendait l'octroi obligatoire en cas d'insuffisance de revenus, obligation non maintenue par la loi du 28 avril 1816.)

(4) L. du 1er juin 1878 art. 15 modifié p. l. du 23 mars 1883 art. 10 alinéas 1 et 2.

(5) Art. 110 al. 3.

nemental présenté à cette époque prévoyait non l'emprunt mais l'imposition d'office. Il ne fut voté qu'après un amendement de M. Lantsheere en restreignant l'application aux dettes de la commune mais non aux dépenses obligatoires qui sont la concrétisation financière de devoirs politiques (voirie, instruction publique). D'autre part, il exige deux avertissements consécutifs au conseil (1). Ces restriction et précaution, et l'opposition qui fut faite alors au projet à la Chambre sont une preuve du respect du législateur belge pour l'autonomie communale : ce n'est que par un principe supérieur d'équité, comme une sorte d'équivalent de la saisie de droit privé, que ce procédé a été établi.

Les crédits nouveaux doivent naturellement être approuvés suivant les mêmes règles que le budget (2), mais cependant il peut advenir que ces crédits soient nécessaires de toute urgence. Il a été paré à ce cas en Belgique, par une disposition spéciale : le Conseil peut, par une résolution motivée, ordonner l'exécution de crédits avant approbation, sauf à la communiquer immédiatement à la députation ; le collège peut en outre, si le moindre retard était susceptible d'occasionner un préjudice, pourvoir à la dépense sous sa responsabilité, à condition d'en donner connaissance sans délai au Conseil qui prononce (3).

(1) L. du 7 mai 1887 (L. c. art 133).
(2) Belg. 2 c. art. 143 et 144.
Fr. : L. m. art. 146.
(3) L. c. art. 145.

Il n'y a pas en France de règle aussi générale, les autorités communales ne peuvent jamais se passer de l'approbation du chiffre de la dépense, mais le Conseil peut voter un crédit pour dépenses imprévues, laissé à la disposition du maire, lequel devra à la prochaine session rendre compte de l'emploi qu'il en a fait ; le préfet ne saurait rejeter ce crédit s'il est pris sur les ressources ordinaires (1). Ce système, qui serait en Belgique illégal, comme contraire à la spécialité des crédits (2), a tout d'abord l'inconvénient pratique de n'être appliqué qu'exceptionnellement et dans les grandes villes (3) — puisqu'il suppose le consentement du Conseil et une certaine aisance financière, — alors que partout peut se présenter la nécessité impérieuse de remédier à une situation désastreuse ; de plus, il a l'inconvénient de conférer partiellement au maire le pouvoir budgétaire. D'ailleurs, sous la pression des réalités un arrêt a généralisé en quelque sorte ce pouvoir du maire en déclarant la commune obligée par les dépenses irrégulières de celui ci dans la proportion de leur nécessité ou du profit qu'elle en a

(1) L. m. art. 147.

(2) L. c art. 144.

(3) Certaines d'ailleurs en usent largement : Boulogne : 12.078 fr. (1905), Dunkerque 20.230 fr. 63 (1905), Roubaix 11.333 (1908), d'autres beaucoup plus modestement ainsi Calais (1905) malgré un excédent de recettes, 3.000 ; certaines communes peu importantes comprennent sous cette rubrique leurs excédents de recettes : Rosendael (1908) 4.000.

retiré (1). Le Conseil n'a plus ainsi la maîtrise du budget qui est assurée au Conseil belge par les dispositions légales.

Les budgets sont publics. La publicité des budgets définitivement réglés est effectuée par leur dépôt obligatoire à la maison commune ou mairie où tout contribuable peut en prendre connaissance. En France, ils doivent en outre être affichés quand les recettes ordinaires dépassent 100.000 francs. En Belgique, c'est avant d'être soumis à la députation permanente qu'ils doivent en outre être affichés et dans toutes les communes sans exception (2). La publicité des budgets, principe constitutionnel (3) et garantie de bonne gestion, est ainsi assurée non seulement dans quelques villes, mais partout, et de plus librement les grandes communes en envoient un exemplaire à tout électeur contribuable (4).

II. — Exécution du budget et comptabilité.

Les recettes ou dépenses ainsi régulièrement décidées ou prévues sont : les premières, soit assimilées aux contributions directes ou indirectes, soit perçues sur états délivrés par le Conseil communal ou par le maire et rendues exécutoires par la députation permanente ou le

(1) Chambéry 13 août 1891.
(2) Belg. L. c. art. 140.
Fr. : L. m. art. 58 et 160.
(3) Art. 108-4°.
(4) A Bruxelles un gros in-12 est aussi envoyé à tout contribuable

sous préfet (1) ; les secondes ordonnancées par le Conseil ou par le maire. En Belgique, les mandats sont signés par le bourgmestre et un échevin et contresignés par le secrétaire ; en France, la signature du maire est seule nécessaire (2). A défaut de ces autorités communales, la députation permanente ou le préfet en conseil de préfecture, peuvent mandater les dépenses, mais en Belgique, le Conseil doit préalablement être entendu (3). Ici encore, par conséquent, en France, c'est un magistrat unique qui exerce la fonction, en Belgique une collectivité.

Les communes parfois ne satisfont pas directement à une dépense, mais dans un but de simplification et d'économie, en versent le montant à une caisse provinciale ou départementale sur laquelle une autorité correspondante exécute le crédit voté. C'est ainsi que dans plusieurs provinces belges un « fonds commun » géré par la députation permanente et dont le budget figure pour ordre à celui de la province, pourvoit aux abonnements au « Mémorial administratif », à l'achat des registres de l'état civil, au paiement des architectes et voyers (4). Les mêmes rai-

(1) B. : L. c. art. 135, 136, 137.
Fr. : L. m. art. 154.
(2) B, : L. c. art. 146.
Fr. : L. m. art. 152.
(3) Belg. L. c. art. 147.
Fr. : L. m. art. 152.
(4) Giron *Traité*. T. I p. 216. Ce fonds commun, dont l'initiative est locale, est entièrement distinct de celui organisé pour l'assistance publique par la loi du 27 novembre 1891 (art. 17).

sons ont répandu en France l'usage d'utiliser ainsi le fonds commun des amendes en vue de divers salaires, des frais des chemins vicinaux d'intérêt commun, etc. Les rôles sont rendus exécutoires par le préfet (1).

Le comptable chargé de la rentrée des revenus et du paiement des mandats est de droit en France le percepteur local ou un percepteur désigné spécialement par le ministre. Toutefois, lorsque le revenu dépasse 60.000 francs (2), un receveur spécial pourra être demandé par la commune. En Belgique, toute commune peut et doit avoir son receveur communal (3).

La décentralisation s'accuse encore en Belgique par le mode de nomination du receveur. Tandis qu'en France le Conseil — agissant ici exceptionnellement et non le maire — présente trois candidats parmi lesquels le préfet ou le président, suivant la même distinction que pour le règlement du budget, désigne le receveur, celui-ci en Belgique est nommé, suspendu, révoqué par le Conseil, sous l'approbation de la députation permanente. Et il n'y a pas pratiquement entre les deux procédés qu'une différence de un à trois dans le nombre de noms choisis par le Conseil, car si la députation ne se prononce pas dans les deux mois, la nomination est acquise, ou, si elle

(1) Circul. minist. inter. 20 juin 1871 (Instruction générale 20 juin 1859).

(2) L. du 21 février 1901 art. 50.

(3) L. c. art. 6, 114 ss.

Fr. : L. m. art. 156.

a déjà refusé deux fois l'approbation, le Conseil peut se passer de son concours, tandis qu'avant la décision expresse du préfet ou du président, les candidats ne sont que candidats et que d'autre part s'ils sont refusés, le Conseil doit en présenter trois nouveaux (1).

Les comptes doivent être vérifiés par le Conseil, puis, en Belgique, approuvés par la députation permanente, en France celui du maire arrêté par le préfet, celui en deniers apuré comme ceux de l'Etat et des départements par la Cour des Comptes ou, lorsque le chiffre en est inférieur à 30.000 francs, par le Conseil de préfecture sauf recours à la Cour des Comptes (2). Cette vérification postérieure n'existant pas en Belgique et l'examen de la députation permanente n'étant que « superficiel et illusoire » (3), les autorités communales étudient les comptes de très près : le plus souvent une commission spéciale doit présenter un rapport (4) ; en outre dans les villes, des employés peuvent être spécialement désignés pour ce service soit individuellement comme à Saint-Gilles le « contrôleur des régies », soit groupés en bureaux qui constituent une « cour des comptes en miniature ». Ainsi à Bruxelles la « direction des finances » vérifie les encais-

(1) L. c. art 114.
F. : L. m. art. 156.
(2) Belg. L. c. art. 114.
Fr. : L. m. art. 156.
(3) Richald *op. cit.* ; aussi Giron et Bernimolin.
(4) A Bruxelles cette commission ne se compose que de trois membres.

sements ; deux autres services dits « contrôle des dépenses » et « contrôle des matières premières », autonomes depuis 1905, examinent l'un les bons de commande, les factures, états de salaires, exécution des cahiers de charges, d'une manière générale l'imputation des dépenses, et l'autre les magasins et le domaine privé (1).

Les règles de publicité sont les mêmes que pour les budgets (2).

(1) Règlement du 10 avril 1905, sur proposition de M. Grimaud, échevin des finances.

(2) B. : L. c. art. 140.

F. : L. m. art. 160.

CHAPITRE III

IMPOTS

Le pouvoir d'imposer appartient « en vertu de sa nature propre, dit M. Dalla Volta, à toutes les entités politiques. Le principe d'ordre général en cette matière, c'est que le pouvoir fiscal des communes est en soi et à priori indépendant et illimité » (1). Aucun gouvernement ne saurait évidemment laisser carte blanche aux communes dans l'exercice de ce pouvoir redoutable sans garantie pour lui ni pour les habitants et M. Dalla Volta lui-même, dans ce double souci de protéger les impôts d'Etat et d'assurer la justice distributive, étudie les restrictions nécessaires. Mais dans sa doctrine le principe n'en est pas moins la liberté communale.

Ce régime est celui de la Belgique ; tous les textes relatifs aux impositions communales supposent ce pouvoir *à priori* (2) et une disposition de la loi annuelle des

(1) Dalla Volta. Pouvoir fiscal des communes. Revue de droit public 1903-20 p. 268.

(2) Soit qu'ils y établissent des exceptions; soit qu'ils le renforcent

finances n'ajouterait rien à la légalité des impôts communaux. En France, au contraire, les communes n'ont d'autres droits fiscaux que ceux qui leur sont spécialement accordés par la loi et ces droits doivent être rappelés chaque année dans le budget d'Etat. Toutefois tandis que M. Dalla Volta voudrait ne voir intervenir l'Etat que par réglementation fixant les principes généraux (objet, progression ou proportionnalité, exemptions), établissant les quotités relatives des diverses natures d'impôts (1), et limitant par des maxima l'imposition des matières déjà frappées par l'Etat, l'Etat belge n'est intervenu ainsi par voie législative que sur le premier point, se réservant pour le surplus d'en décider par espèces ; la quotité absolue des impôts communaux se trouve ainsi également soumise au contrôle du pouvoir central.

Les règles générales belges que nous venons d'annoncer sont d'ailleurs assez élémentaires. La Constitution interdit tout privilège et réserve à la loi seule le droit

en quelque sorte en réservant l'exercice aux seuls conseils communaux, (constitution art. 110).

(1) Pour M. Dalla Volta, la meilleure proportion serait variable suivant l'importance des communes. Divisant les impôts en trois catégories : réels, personnels et indirects, il attribue les premiers seulement aux petits villages, puis subsidiairement les seconds aux bourgs, aux agglomérations urbaines les uns et les autres, et seulement aux très grandes villes les indirects. Le projet de M Dalla Volta vise aussi à établir la justice distributive non seulement entre contribuables mais encore entre communes.

M. Paul Dubois (*Essai sur les finance communales*) trace un idéal analogue.

d'établir des modérations ou exemptions (1). En exécution de cette faculté sont exemptés de tout impôt les institutions publiques gratuites et immeubles y affectés; des centimes additionnels à la contribution personnelle-mobilière, et de tout impôt communal analogue, les habitants dont le logement est d'un revenu cadastral inférieur à des maxima gradués suivant l'importance des localités; des centimes additionnels à la patente et de tout impôt communal analogue, les sociétés commerciales belges dont tous les sièges d'opérations se trouvent en pays étrangers, ainsi que la société nationale des chemins de fer vicinaux et les sociétés de distribution d'eau (2). La progression ou la proportionnalité ne sont ni interdites ni prescrites (3). Quant aux objets imposables et à la nature de l'impôt, le législateur belge ne les a déterminés que par voie d'exclusion : tous droits d'octroi et d'entrée, l'accise sur le sel brut et l'eau de mer ne peuvent être établis, et encore ces mesures ont-elles été inspirées plus par des considérations commerciales que par des considérations proprement fiscales (4). En outre, par déduction des principes organiques, la

(1) Constitution art. 112

(2) L. de frimaire an VII art. 2, du 18 juillet 1893 art. 1, du 29 mars 1906 art. 9, du 18 août 1907; l. spéciale sur les ch. de f. vicinaux du 24 juin 1885.

(3) Arr. du 14 juillet 1884.

(4) L. du 18 juillet 1860 et du 15 mai 1870. Lois complémentaires des 31 juillet 1889, 4 août 1890, 30 décembre 1895 et arr. r. du 23 mars 1901.

cour de cassation déclare illégaux les impôts sur le domaine public national (1).

Hors de là, « le Conseil a le pouvoir absolu et illimité de fixer comme il le juge à propos l'assiette et le montant des contributions de la commune (2) ». L'avis de la députation permanente et l'approbation royale sont exigées pour toute modification, imposition nouvelle et suppression (3) ; en fait, cette intervention s'est exercée de façon très libérale et les Conseils « multiplient et accroissent chaque jour les taxes locales (4) » dont les assiettes sont des plus variées : revenu cadastral des propriétés bâties ou non bâties ou des propriétés exemptées par l'Etat, valeur des immeubles, accroissement de valeur des terrains à bâtir, constructions et reconstructions, produits manufacturés, moteurs, revenu global, nombre d'employés, pigeonniers, chiens, voitures et cycles, débits de boissons ou de tabac, locaux professionnels des avocats, revenus des chasses réservées, arbres, divertissements publics et fêtes, agences et succursales, camelots (5)... directes ou indirectes, de quotité ou de

(1) Cass. 10 mars 1880, 6 décembre 1888, 1er juillet 1890 (Pasic. 1880, I, 153; 1889, I, 51 ; 1890 I, 252) *Rev. de dr. belge* T. II. p. 145.

(2) Giron. *Dict.* T. III p. 406. La commune dispose donc d'une « véritable autonomie » (Cass. 14 juillet 1884. Pasic. p. 287) et « l'imposition communale n'est pas l'accessoire de celle d'état » (Bernimolin *op. cit.* p. 329 ss).

(3) L. c. art. 76-5°.

(4) Giron Traité T. II p. 65.

(5) Presque toutes ces variétés existent à Liège (arr. r. 5 avril 1907) une taxe sur les chasses réservées à Warzée (arr. 10 décembre 1906)

répartition, proportionnelles ou progressives (1). Il est aussi loisible au Conseil d'établir des centimes additionnels à telle ou telle contribution d'Etat. C'est donc particulièrement en Belgique qu'est vrai le mot de M. Paul Dubois qui voit dans chaque budget local un « petit musée fiscal (2) ». Le législateur belge tient beaucoup à cette liberté communale ; un amendement portant que les impositions communales ne pourraient être établies qu'en se « conformant aux lois » fut écarté lors du vote de l'article (3). Outre la considération de l'autonomie communale, les auteurs belges font valoir que cette multiplicité renseigne expérimentalement les communes et le législateur lui-même qui ne pourrait tenter sans danger un essai s'appliquant à tout le pays et qu'ainsi le droit fiscal se modifie, non en vertu de pures

sur les divertissements à Ares (arr. 1er avril 1907, à Biernes, à Frepont (arr. 10 décembre 1907) sur les arbres à Morzeke (arr. 10 décembre 1907) ; une taxe de 100 francs par cafe concert à Brenedee, de 0 fr. 50 par ouvrier et Andrimont, de 1 franc par pigeonnier à Hemixeu, de 3 francs par cheval-vapeur à Berbaere ; 3.251 francs sont à repartir à Rhode Sainte-Geneviève d'après la fortune présumée, 26.000 entre les compagnies d'assurances et les propriétaires non assurés à Laecken ; un impôt de 5 0 0 frappe la valeur locative des bâtiments à Menin, etc...

(1) Arr. r. du 14 juillet 1884.

(2) *Op. cit.* p. 214.

(3) Amendement Dumortier, séance du 4 mars 1836. Une délibération récente du conseil communal de Bruxelles proteste contre toute proposition de restriction de cette liberté (Bulletin 1909, séance du 29 mars).

théories, mais en considération des résultats acquis dans telle commune.

Des exceptions toutefois entament cette réserve du législateur : des centimes additionnels aux impôts d'Etat, mais jusqu'au maxima relativement faible de 20, peuvent être autorisés par la députation permanente ; des prestations en nature de deux jours (pour les contribuables dont les impôts d'Etat sont de moins de 3 francs, un jour), toujours rachetables, puis des centimes spéciaux, en dehors des vingt déjà cités, peuvent être établis en cas d'insuffisance des ressources ordinaires, en vue de subvenir aux dépenses des chemins vicinaux ; même ces derniers alimentent obligatoirement une partie de ces dépenses spéciales (1).

Ce qui est exception en Belgique devient en France la règle : le législateur a prévu uniquement les centimes additionnels aux impôts d'Etat, suivant assiette fixée par lui (2), puis certains types nettement précisés d'impôts : prestations, octroi, taxe sur les chiens ; les quotités elles-mêmes ont été limitées ; souvent encore ces impositions n'ont été permises que grevées d'une affectation spéciale ou qu'en l'absence d'autres ressources ; « rigides et

(1) L. c. art. 76-5° ; Arrêté du 4 thermidor an X art. 6 et L. vicinale de 1841 art. 14 et 16 (centimes : 1/3 au moins.)

(2) En général ces centimes portent obligatoirement sur les quatre impôts directs, les centimes dits ordinaires sur les impôts personnel-mobilier et foncier, les centimes spéciaux pour la conservation du cadastre sur l'impôt foncier des propriétés non bâties (*Code des L. pol. et adm.* Dalloz T. IV. I. 94-15).

étroites, dit M. Paul Dubois, les dispositions légales ouvrent à l'initiative communale un champ insuffisant (1).» La loi de 1897, relative à la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, a singulièrement élargi au point de vue légal les possibilités fiscales des communes : droits de licence, taxes sur les chevaux, voitures, billards, cercles, avec approbation préfectorale, et même toutes taxes directes ou indirectes, sans privilège, limitées à la commune, proportionnelles ; toutes exclusivement comme taxes de remplacement (2).

Cette loi cependant a permis la création d'impôts divers, à l'instar de la Belgique, sur le revenu net foncier, la valeur vénale des terrains non bâtis, les constructions, la valeur locative des locaux industriels et commerciaux, les loyers, les pianos, les spectacles (3), ou de taxes addi-

(1) Lois de finances du consulat, (L. du 9 frimaire an VII et arrêté du 4 thermidor an X autorisant les communes à voter des centimes additionnels dans la limite de 5, L. de finances du 15 mai 1818, art. 2, 20 et 46 L. vicinale du 28 juillet 1824. — L. du 2 mai 1855, décr. du 11 août 1855 et du 3 août 1861. — Dubois, *op. cit.*, p. 215.

(2) L. du 27 décembre 1897, art. 4 et 5. Cependant l'article 7 autorise les communes n'ayant pas les droits dont la suppression fait l'objet de la loi à établir certaines des taxes prévues pour les remplacer.

(3) Revenu net foncier à Paris, Lyon, Givors, Albertville, Saint-Junien ; valeur vénale du terrain à Paris (0,50 %), Lyon, Armentières, Chambéry ; constructions à Albertville, Lyon, Argenteuil, Morez ; valeur locative industrielle à Paris, Armentières, Saint-Amand ; habitations à Lyon ; loyers à Condé-sur-Escaut, Remilly, Aix-les-Bains, Bourgone, Guéret, Castelsarrazin ; pianos à Nouzon, La Mure, Vervins, Albertville, Saint-Claude, Saint-Amand ; spectacles à Lyon ; loueurs à Lyon, Morez ; bouchers, épiciers, bois en gros à Morez...

tionnelles sur certains impôts d'Etat qui constituaient une nouveauté, telle celle sur les droits de mutation (1). Toutefois, le domaine fiscal des communes n'a reçu de cette disposition qu'une extension conditionnelle et, d'autre part, pour les taxes non déterminées, plutôt seulement une promesse d'extension, — réalisée souvent, — mais seulement une promesse, puisqu'une loi est exigée pour les autoriser. En fait, elles tiennent dans l'ensemble des impôts communaux une place très minime (2).

Si la commune française a ainsi, quant au choix de ses impositions, une autonomie bien moindre que celle de la commune belge, elle a en revanche, quant à l'opportunité et la quotité de l'imposition, surtout depuis

(1) Paris, L. du 31 décembre 1900 et du 21 mars 1901.

(2) Dans les budgets communaux, les centimes additionnels et l'octroi sont les deux grandes ressources-impôts. Leur importance respective est sensiblement identique dans l'ensemble, mais dans les villes l'octroi est prépondérant, tandis que les localités sans octroi n'ont recours qu'aux centimes. (Lucien Petit, *Rev. pol. et parl.* Extension du domaine industriel des communes 1905, t. 46, p. 468 s.)

En Belgique, au contraire, ces impôts variés tiennent une grande place. Ainsi, si nous comparons les impôts des villes de plus de 40.000 habitants de Belgique à celles de même population du Nord et du Pas de-Calais, nous trouvons une différence très appréciable dans l'importance relative de ces impôts

	Belgique	France
Produit des centimes additionnels..	37 %	20 %
Produit des octrois.....	0	74 %
Produits d'impôts divers..... ...	62 %	5 %

(D'après les exercices 1905, sauf pour Roubaix, Tourcoing, Lille 1908 n'ayant pu obtenir communication de l'exercice 1905).

1902, une autonomie insoupçonnée en Belgique. Et la cause en est précisément l'existence d'un nombre restreint de types d'impôts, tandis qu'au contraire la Belgique ne veut pas en favoriser certains, par crainte d'entamer l'autonomie communale dans le choix des taxes. Sans doute, la taxe sur les chiens, comme jadis les centimes ordinaires est un impôt obligatoire, ce qui est essentiellement contraire à la liberté communale, ses rôles mêmes sont établis par l'Etat, et elle pourrait être classée dans les dotations (1), mais son importance est fort modique. Nous ne parlerons pas des taxes de remplacement, puisque par définition elles sont substituées à d'autres impôts et que la nature de l'imposition est seule en question. Les octrois exigent un décret après avis du Conseil général, régime analogue au droit commun belge. Toutefois, certaines surtaxes exigent une loi et, d'autre part, un arrêté préfectoral est suffisant pour une suppression ou diminution des droits ou pour l'établissement d'une licence municipale, mais surtout les augmentations et prorogations dans la limite du tarif général légal sont exécutoires par la seule décision du Conseil municipal (2).

(1) L. du 2 mai 1855 ; les centimes ordinaires étaient obligatoires de par la loi du 27 septembre 1814 jusqu'à la loi du 15 mai 1818. Par la suite, ils restent cependant établis d'office sauf vote contraire, mais actuellement ils doivent être votés annuellement. (L. du 18 juillet 1892, art. 14).

(2) L, m. art. 137, 138, 139. L. du 29 décembre 1897, art. 7.

La liberté communale est autrement grande en centimes additionnels, depuis la loi du 7 avril 1902. Sous le régime de la loi de 1884, n'étaient librement votés par les Conseils que cinq centimes ordinaires sur les impôts personnel et foncier, seulement cinq extraordinaires et une foule de centimes à affectation spéciale sous condition le plus souvent d'insuffisance de revenus, ce qui constituait déjà une supériorité sur le droit belge (1). Ceux en sus exigeaient une approbation soit par décret, soit par arrêté ; en centimes ordinaires, la distinction entre les dépenses facultatives ou obligatoires était suggérée par le désir de surveiller plutôt l'activité communale que ses finances ; au contraire, en matière extraordinaire le nombre, comme en Belgique, et la durée, entraient seuls

(1) L. du 15 mai 1848, art. 31, du 18 juillet 1892, art. 14.
L. de 1884, anciens art. 141 à 143.
Les centimes spéciaux sont : cinq pour les syndicats (L. du 22 mars 1890, art. 177), cinq seulement fonciers pour le cadastre (L. du 17 mars 1898, art. 2), trois extraordinaires pour les chemins vicinaux ordinaires et autant pour les ruraux (L. du 24 juillet 1867 et du 20 août 1881. L m. art. 141) ; sous la condition d'insuffisance de revenus, cinq pour les chemins vicinaux (L. du 21 mai 1836, art. 2, et trois pour les secours aux familles de réservistes (L. du 21 décembre 1882) ; sans limitation de nombre pour le traitement des gardes-champêtres (Décr. du 23 fructidor an XIII, L. du 31 juillet 1867, art. 16) pour certains frais d'assistance ou d'hygiène (L. du 15 juillet 1893, art. 27, du 15 février 1902, du 14 juillet 1905) ; et sous le nom de taxe vicinale 20 (ou avec l'autorisation du Conseil général, plus de 20) pour le remplacement individuel ou global des prestations (art. 5, loi de finances, 31 mars 1903). Les centimes spéciaux pour l'instruction publique ont été supprimés par la loi du 19 juillet 1889, art. 27, 28.

en considération ; pour celle-ci, le critérium était 30 ans, pour le nombre, à la différence du droit belge il était, dans chaque département, fixé par le Conseil général, lequel était ainsi le maître de la compétence présidentielle ou préfectorale. Le rôle de ce corps départemental fût singulièrement accru par la loi de 1902 : généralisé et étendu aux centimes pour insuffisance de revenus, il ne consiste plus à départager deux compétences en vue de l'approbation, mais à tracer au dessous d'un maximum fixé par la loi de finances et maintenu jusqu'à présent à trente, la limite en deça de laquelle le Conseil municipal a la plénitude de décision ; de plus, l'approbation nécessaire au delà de cette limite est toujours préfectorale, sauf pour une durée de plus de trente années (1). Les prestations, d'autre part, sont établies sans aucune autorisation (2).

Au total, en France, la commune fixe le montant des impositions nécessaires avec une liberté beaucoup plus grande qu'en Belgique et il semble même que les droits que s'est réservé l'Etat sur la décision de centimes additionnels pourront être différemment exercés, mais ne pourront guère être réduits.

Quant au choix des impositions, au contraire, l'autonomie de la commune belge est supérieure à celle de la commune française, même depuis 1897, et un élargisse-

(1) Les cinq centimes ordinaires restent en dehors du chiffre voté par le Conseil général.

(2) L. du 21 mai 1836, art. 2.

ment du droit communal en ce sens fut réclamé par le Congrès des maires en 1908. Mais il importe de remarquer que laisser choisir la nature de l'impôt n'est décentraliser que sur un point particulier, tandis que laisser en fixer le chiffre — ce qui d'ailleurs n'est pas entièrement vrai en France — est la condition générale de toute action propre et indépendante.

CHAPITRE IV

DOTATIONS

Les dotations sont les sommes attribuées par l'Etat aux communes. Il semble qu'elles devraient être vues favorablement par les décentralisateurs et c'est cependant l'inverse qui est vrai. Le système des dotations, dit un auteur italien (1), est contraire à l'autonomie de la commune parce qu'il substitue l'Etat à celle-ci en vue d'un intérêt local : la commune n'est plus maîtresse de ses ressources, en outre l'Etat s'embarrasse d'une besogne qui pourrait être plus normalement effectuée par elle ; car ce n'est pas — bien que le plus souvent ce soit à ce point de vue que se placent les décentralisateurs, « défenseurs des libertés locales », — ce n'est pas dans le seul intérêt local qu'est préconisée la décentralisation, mais dans un intérêt général, dans celui de l'Etat *stricto sensu*, pour substituer des corps électifs aux bureaux anonymes, décongestionner l'administration centrale et lui permettre de

(1) Conigliani, *La réforme des lois sur les impôts locaux*. Modène 1898.

s'adonner plus complètement aux grands services nationaux. On pourrait toutefois prétendre que cette affirmation est une pétition de principe et que toute la question est de savoir si la création de ressources communales n'est pas d'intérêt général. Poser les grandes règles selon lesquelles s'alimenteront les budgets locaux peut-être, mais non préciser les revenus par le détail et en fixer les quotités invariables, mais non surtout assurer directement ces revenus.

Il faut d'abord mettre en dehors de ces critiques les dotations faites en vue d'un service déterminé, créé ou à créer, et qui ne sont qu'improprement des dotations lorsqu'elles sont appliquées judicieusement, c'est-à-dire lorsqu'elles sont précisément la manifestation de l'intérêt national au bon fonctionnement et au développement de certains services communaux ; c'est ainsi qu'en Belgique leur plus grosse part concerne l'instruction publique, en France l'assistance. Il y a là une juste préoccupation de l'Etat représentant des intérêts généraux ; le but n'est pas d'assurer une recette au budget local, mais d'encourager des initiatives utiles ou de soutenir des efforts nécessaires, il est analogue à celui que poursuit à son tour la commune en subventionnant des sociétés privées (1).

(1) On pourrait reconnaître le même caractère à la délégation faite directement à la commune de diverses amendes de répression ou de partie de ces amendes. Aussi, en Belgique, les amendes de police rurale (décr. du 28 septembre 6 octobre 1791 (art. 4), 1/3 des

La délégation faite par l'Etat aux communes du produit des occupations temporaires du domaine public national peut se justifier par ce fait qu'entre les mains des communes à ce intéressées, ce pouvoir pourra produire des sommes beaucoup plus importantes ; s'il eût été en effet entre les mains d'un fonctionnaire d'Etat, la commune se serait efforcée, chaque fois que c'eût été possible, de faire prévaloir son domaine et il se serait produit entre l'Etat et la commune une concurrence par voie d'abaissement de tarif (1).

De même le paiement par l'Etat français au moyen d'un « fonds commun départemental » des abonnements communaux au *Journal Officiel*, procède de l'idée de subvention ou plutôt transforme les abonnements obligatoires au journal en un service gratuit. Des versements

amendes de grande voirie (décr. 16 décembre 1811, art. 107 et 115) et amendes de vicinalité (L. du 10 avril 1841, art. 35, 36), amendes de milice et garde civique (L. du 8 janvier 1817, art. 54, et du 8 mai 1848. art. 63). Les délégations analogues en France — simple police (C. pénal, art. 466), chasse (L. du 3 mai 1844, art. 19), 1/3 grande voirie (par décret précité), 2/3 ou totalité roulage (L. du 30 mai 1850, art. 28)... — ont été supprimées par la loi des 26-28 décembre 1890.

Quant aux amendes de simple police belges, c'est non en vertu d'une délégation, mais parce que portées par l'autorité communale qu'elles appartiennent à la commune.

(1) L. du 11 frimaire an VII (art 7. § III) modifié en Fr. par la loi du 20 décembre 1872 (art. 2) et du 5 avril 1884 (art. 133).

(2) L. du 28 septembre - 6 octobre 1791 ; l. du 17 mai 1809 ; ord. du 30 décembre 1823 ; l. des 26-28 décembre 1890 et des 28-29 avril 1893.

sont faits encore sur ce fonds aux communes par la commission départementale jusqu'à concurrence de 60 °/₀ au maximum des amendes prononcées par les juridictions de répression, mais ils ne s'adressent qu'aux communes pauvres et, comme nous le verrons plus loin ne sont qu'une manière d'assistance.

Les dotations françaises les plus importantes ont un tout autre caractère, ce sont des attributions faites aux communes d'une portion de certaines recettes d'Etat sans autre motif que le désir d'alimenter les budgets locaux. Des lois successives, sans méthode suivie, ont concédé aux communes une partie du produit de quelques impôts d'Etat perçus sur leurs territoires respectifs (1). A ce genre de dotation s'adressent entières les critiques déjà énoncées, car ce sont en réalité des impôts communaux établis d'office.

La dotation belge a un historique plus complexe. Son origine est étrangère au droit communal ; la suppression par les libéraux des octrois, envisagés surtout comme barrières intérieures, amena le législateur à indemniser les villes ainsi privées d'une forte partie de leurs recettes.

(1) 10 francs sur 28 du droit de permis de chasse (L. du 3 mai 1844 art. 5); 1/20 sur le principal de la contribution des chevaux et voitures (L. du 2 juillet 1862 art. 8, du 16 septembre 1871 art. 7, du 23 juillet 1872 art. 10 et du 13 juillet 1905 art. 5); 8 centimes par franc des patentes (L. du 15 juillet 1880 art. 36); — le 1/4 de la taxe sur les vélocipèdes et appareils analogues leur était en outre accordé par la loi du 28 avril 1893 mais cette disposition a été supprimée par l'art. 25 de la loi du 30 janvier 1907.

Frère-Orban, alors ministre des finances, proposa (1) d'y affecter une partie des impôts indirects de l'Etat (2), ce qui permettait d'indemniser les communes non seulement du préjudice direct mais du manque des augmentations escomptées dans le rendement de l'imposition supprimée, et afin de régulariser les attributions il imagina une Caisse dite « Fonds Communal » fonctionnant sous la direction du ministère des finances, qui avant de répartir prélevait 1 °/₀ jusqu'à constitution d'une réserve proportionnelle, réserve destinée à combler les fléchissements de recettes au dessous de la moyenne des trois dernières années.

Il eut paru injuste toutefois d'entretenir une minorité de communes sur les contributions de l'ensemble du pays, on fit donc participer toutes les communes à la distribution, au prorata de leurs contributions directes. Ainsi détournée de sa conception première, cette institution devint accessoirement un des modes d'alimentation

(1) Ce projet devint la loi du 18 juillet 1860.

(2) Ces droits indirects étaient 40 0/0 du produit brut des postes, et 34 0/0 de celui de certaines accises et douanes. Le premier chiffre a été porté à 41 par la loi du 20 décembre 1862 art. 2, mais des lois postérieures en ont exclu les droits d'encaissement des effets de commerce (L. du 30 mai 1879 art. 60) d'abonnement aux journaux (L. du 28 décembre 1892 art. 1) et de permis de pêche (L. du 5 juillet 1899 art. 4). Les droits de douanes et d'accises dont bénéficie partiellement le fonds étaient tout d'abord ceux sur les vins, eaux-de-vie, bière, vinaigre, sucre et sirops, puis en outre ceux sur l'acide acétique (L. du 11 juin 1887 art. 9) et sur les mélasses (L. du 21 août 1903 art. 102).

des budgets locaux. C'est uniquement en vue d'accroître les recettes locales que fut crée en 1889 une autre caisse dite « Fonds spécial des communes » ; toutefois sa répartition a pour base non la richesse mais les besoins estimés d'après la population (1) En 1895 enfin la quote part versée l'année précédente devenant un minimun, la première caisse est répartie comme la seconde qui devient ainsi une simple annexe (2).

Ce fonds communal est tout à fait différent du fonds commun constitué en France dans chaque département par les amendes des juridictions de répression ; les sommes réparties par celui-ci ne sont pas régulières, elles sont des secours accordés à quelques communes pauvres et non un droit pour toutes les communes suivant leur importance. Il diffère par les mêmes traits, sauf la régularité des ressources, du fonds commun des départements créé par les lois du 15 frimaire an VI et 11 frimaire an VII (3) ; sous la Restau-

(1) Le fonds spécial créé par la loi du 19 août 1889 est alimenté par les droits de licence des débits de boissons alcooliques et les droits d'entrée sur le bétail et les viandes. (arrêté de coordination du 22 octobre 1906, art. 9). Il doit assurer un minimum de 1 franc par habitant (id.)

(2) L. du 30 décembre 1896 (sur projet de M. Smet de Naeyer) qui en outre serre davantagr la proportion entre le chiffre de la population et les droits dans le fonds en tenant compte de la population de fait (art. 1), élément réglementé à nouveau par la loi du 29 septembre 1906 art. 1 et 4.

(3) L. du 15 frimaire an VI art. 10 et du 11 frimaire an VII art. 16· Il était composé du produit de 5 centimes additionnels aux contri-

ration, il est vrai, le ministre « doit » (1) ainsi subsidier les départements les plus pauvres pour les dépenses d'intérêt général, mais ce droit du département n'est qu'un droit à un secours, secours variable suivant sa situation financière (« donner plus aux pauvres moins aux riches » tel est le but de ce « fonds de solidarité nationale ») (2) et devant recevoir une affectation déterminée — tandis que celui de la commune belge est un droit à une allocation fixée uniquement d'après la population et dont elle peut disposer librement. Le fonds de subvention ou de concours qui a remplacé l'ancien fonds commun a conservé ce caractère essentiel de secours : la répartition est basée sur les ressources et les dépenses (3). Enfin ce fonds en dehors de ces différences spécifiques a une importance relative moindre : ses subsides variant de 10 à 20 °/₀ des budgets départementaux, tandis que l'allocation de l'institution belge atteint près du tiers de l'ensemble des recettes ordinaires communales (4)

butions foncière et personnelle et avait en outre pour but de parer aux non-valeurs et aux frais de recouvrement, de distribuer des secours en cas de catastrophe. Disparu après l'an VIII, il reparaît dans la loi du 28 avril 1816.

(1) L. des finances du 30 juillet 1821; rapport à la Chambre en 1836.

(2) Même rapport.

(3) Le fonds disparaît après le décret-loi budgétaire de 1853; la loi du 18 juillet 1866 art. 7 le supprime définitivement, le remplaçant par un fonds de subvention fixé à 4 millions. La loi de 1871 l'appelle fonds de concours ; il est fixé et réparti chaque année par la loi de finances.

(4) En 1870 et en 1875 30 0/0 ; en 1880, 28 0/0 ; en 1892, 32 0/0

La répartition entre communes de l'ancien budget des cultes (1), dont l'importance n'est non plus à comparer avec celle du fonds belge, s'en rapproche davantage puisqu'elle n'a pas le caractère de secours. Mais elle n'est pas non plus régularisée, ni dictée par le souci de proportionner les ressources communales aux besoins puisqu'elle est une prime à « la richesse agricole telle qu'elle est exprimée par l'impôt » (2).

Bien que les auteurs belges attaquent fréquemment leur dotation comme antidécentralisatrice, l'argument porte envers elle beaucoup moins qu'envers les dotations françaises. Ce n'est plus, en effet, le produit d'un impôt perçu dans la commune comme impôt d'Etat, mais le produit d'impôts perçus sur l'ensemble du territoire et l'on ne peut plus dire que l'Etat se substitue à la commune pour établir l'impôt, mais seulement pour lui procurer des ressources. D'autre part cette institution qui mérite beaucoup plus que notre ancien fonds commun départemental le nom de « fonds de solidarité nationale », puisqu'il ne donne pas de simples secours, mais paye des créances, qu'il distribue non pour parfaire seulement certains crédits intéressant l'Etat, mais selon les besoins présumés de la commune ; c'est une sorte d'assurance

(d'après les chiffres des Annuaires statistiques de la Belgique et des budgets pour ordre).

(1) L. du 9 décembre 1905 art. 41.

(2) Rapport de M. Maxime Lecomte; contingent de l'impôt foncier non bâti (art. 41) non compris les centimes additionnels (réponse du ministre à M. Charles Riou).

mutuelle organisée d'office par l'Etat et alimentée sur ses recettes. Cette justice entre communes par l'équilibre des ressources et des besoins n'incomberait elle pas normalement à l'Etat au même titre que celle entre individus.

Enfin, à supposer même qu'il aient été une mesure de centralisation au point de vue fiscal, le fonds communal et le fonds spécial, en soutenant ou accroissant leurs ressources, ont accru à tous les autres points de vue l'autonomie des communes. Les villes à octroi ont été assurées d'une recette égale à celle de leur octroi, en 1859, mais ce minimum qui, en 1860, recevait son application dans 67 villes sur 78, ne le recevait plus dès 1880 que dans 18, et lors du vote de la loi de 1896, que dans 2, et la somme distribuée était passée de 11 millions à 14 et à 17 (1).

(1) 1861 : 11.607.448 — 1880 : 14.423.378 — 1891 : 16.869.491
1865 : 11.694.706 — 1885 : 15.401.000 — 1895 : 17.935.565
1870 : 11.852.369 — 1887 : 14.948 000
1875 : 13.786.797 — 1888 : 14.812.129

Importance relative des titres de distribution d'après Biddaer et Sommershausen, Commentaire législatif du fonds communal et du fonds spécial :

Années	Communes touchant seulement l'équivalent de l'octroi	Sommes réparties à ce titre	Sommes réparties aux mêmes communes au prorata des contrib'
1861	67	11 510.410	97.037
1871	37	9.619.965	2.198.101
1881	8	5.365.318	8.678.060
1891	3	551.477	16.318.111
1895	2	105.693	17.829.872

Sans doute, même alors, la recette n'était pas toujours équivalente à celle prévue d'après l'accroissement normal du rendement de l'octroi, et ce, même après la création du fonds spécial et les lois de 1904 et 1906 dont nous allons parler. A Bruxelles, notamment, l'octroi croissait de 125.000 francs environ par an, alors que sa quote-part dans les fonds spécial et communal n'a, jusqu'en 1909, augmenté que d'une moyenne annuelle de 26.410 francs (1).

Mais outre que cet élément n'est qu'hypothétique, une situation de cette nature est exceptionnelle ; d'autres villes, au contraire, ont vu leurs prévisions concernant le rendement de l'octroi notablement dépassées (2). Même les villes, pour lesquelles le fonds communal ne se serait pas entièrement substitué aux accroissements éventuels de l'octroi, ont eu en lui un appoint considérable qui leur a permis soit de considérer la suppression des octrois comme une grosse diminution de leurs impôts, soit d'augmenter leurs dépenses, c'est-à-dire leur

(1) Cette augmentation annuelle de 125.000 fr. est indiquée par Richald, *op. cit.* IIe partie. — Le rendement de l'octroi avait été en 1859 en milliers de francs de 2.863 ; le fonds communal donna 3 217 en 1889, 3.919 en 1903, plus de 4 millions en 1908, auxquels il faut ajouter 183.686 fr. (1905 08) provenant du fonds spécial (Budgets de Bruxelles).

(2)	Octroi en 1859	Fonds c. et sp. en 1889	
Charleroi	70 mille	132 mille	
Blankenberghe	12 —	30 —	
Chimay	2 —	20 —	
Anvers	1.350 —	2.436 —	(en 1905 : 4.250.308 fr.)

action, appoint qui n'était nullement pour l'Etat une obligation; et en France, à la diminution de certains droits d'octroi ordonnée par l'Etat, n'a correspondu que la permission donnée aux communes de s'imposer suivant d'autres modes (1).

Pour les communes sans octroi, surtout pour celles à population dense, les Fonds furent un véritable bienfait; rapidement les sommes distribuées augmentèrent considérablement, passant de 3 millions en 1861 à 22 en 1905 (2). Si nous considérons les communes dans leur ensemble, il nous faut ajouter à ces chiffres les sommes distribuées par le fonds spécial pour lesquelles il n'est pas distingué entre les communes : la loi de 1889 leur assure un minimum de 1 franc par habitant (3). Enfin deux lois

(1) L. du 29 décembre 1897.

(2)

1861 : 3.265.485	1880 : 12.014.049	1895 : 17.260.423
1865 : 5.198.485	1885 : 13 830.450	1896 : 17.755.098
1870 : 7.147.631	1888 : 13.458.014	1900 : 19.576.385
1875 : 10.921.261	1891 : 15.613.928	1904 : 22.001.959

Cette progression a subi dans certaines communes des bonds énormes : à Saint-Gilles (60.086 hab.) l'allocation passe de 14.000 à 379.000 en 1887, cependant année de fléchissement (soit une augmentation de 2.607 °/₀), à Saint-Eustache (300 h.) de 415 et 1.883, soit une augmentation de 341 °/₀. Dans cette même année 1887, 93 °/₀ des contributions directes étaient remboursées à ces communes (Richald, *op. cit.*)

(3) L'ensemble des sommes réparties excéde rapidement le montant des contributions directes.

1861 :	14.872.932	soit 82 °/₀	des contributions directes.
1870 :	19.000.000	— 94	—
1875 :	24.408.158	— 106	—
1880 :	26.014.048	— 99	—

de 1904 et 1906 ont eu pour objet de garantir aux communes un minimum de progression des allocations du fonds communal. La première garantissait une augmentation annuelle de 700,000 francs, jusqu'à ce que ce minimum soit dépassé pour la deuxième fois. La seconde garantit une augmentation annuelle de 0 fr. 10 par habitant.

L'importance relative des allocations des fonds tend donc à se maintenir, et dans la proportion de cette importance, la commune jouit d'une complète indépendance financière. Nous pouvons, en résumé, dire de cette institution ce que nous disions du régime français des centimes additionnels ; contraire en elle-même à l'autonomie communale, elle favorise cependant cette autonomie par le rayonnement de liberté qu'elle projette sur toute l'activité communale.

1885 : 29.240.450 — 101 —
1887 : 28.644.642 — 104 —
(d'après Richald, *op. cit.*).

Depuis, la progression du fonds communal n'a pas été aussi rapide que celle des contributions (principal = 60.479.000 en 1908) elle est cependant très sensible (de 1861 à 1903 : 620.000 fr. par an environ, de 1885 à 1903 : 737.000 fr. d'après Biddaer et Sommershausen, *op. cit.*).

1891 :	32.483.427	1900 :	38.461.267
1895 :	35.196.084 (minimum pour années suivantes)	1904 :	41.764.492
1896 :	35.881.115	1907 :	43.643.320
		1908 :	44 533 700

Le fonds spécial, d'autre part, reste sensiblement stationnaire :

1896 : 6.241.829	1904 : 6.770.365	1908 : 6.950.000
1900 : 6.617.244	1907 : 6.900.000	

(1) L. du 28 décembre 1904 et du 29 septembre 1906.

CONCLUSION

Si sur bien des points l'autonomie de la commune belge est sans aucun doute plus large, sur beaucoup d'autres la comparaison est au bénéfice de la commune française. Mais ces avantages ne portent que sur les moyens de réalisation ou sur des cas spéciaux minutieusement circonscrits. Organisme assez indépendant par ses magistrats, son patrimoine et ses finances, la commune française n'est cependant que le rouage extrême de l'administration d'Etat. « Dans la plupart des communes, dit M. Hauriou, il n'y a, pour ainsi dire, point de services communaux (1) », le plus souvent la commune n'a pas de vie propre, elle n'est qu'un mécanisme fonctionnant automatiquement pour le compte de l'Etat. Il n'y a pas de décentralisation, ce qui suppose essentiellement des communautés politiques ayant leurs fins en elles-mêmes, mais en quelque sorte « déconcentration élective ». D'autre part, lorsqu'en marge des services

(1) Hauriou. *Precis* p. 470 note 3.

d'Etat, la commune veut s'essayer à vivre un peu pour elle-même, l'administration s'inquiète et réduit le plus possible le projet.

Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle? Véritable « gallicisme » est-elle comme le disait Dupont-White (1), « naturelle, immémoriale, nécessaire »? On serait tenté de le croire en voyant la dernière « commission de décentralisation » aboutir a proposer la suppression, au dessous d'un certain chiffre, de l'approbation des traités de gré à gré (3).

(1) Dupont White. *La centralisation* Chap. XI p. 185 ss.

(2) Il nous paraît superflu — et ce serait une digression — de vanter les bienfaits de la décentralisation. Colligeons cependant quelques jugements célèbres :

Le marquis d'Argenson préconisait en 1765 l' « avènement de la démocratie avec comme base la magistrature municipale comme celle de la Flandre maritime ». — « Sans institutions communales, disait de Tocqueville une nation peut se donner un gouvernement libre mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. » — « Ce qui n'intéresse qu'une fraction de l'État, disait Benjamin Constant, doit être décidé par cette fraction ». — « Lorsque le pouvoir supérieur a mission à la fois de gouverner avec la liberté et d'administrer avec la centralisation, disait Guizot, l'œuvre est presque impossible » — « La liberté communale, disait Jules Simon a le double effet de rendre les révolutions plus rares et moins complètes... Une bonne organisation de la commune importe plus que toutes les constitutions à la société et à la liberté » — « La liberté politique et les chartes constitutionnelles sont fragiles quand elles ne s'appuient pas sur les franchises municipales et provinciales » dit M. A. Leroy-Beaulieu dans l' « Empire des Tsars » et M. P. Deschanel dans « la Décentralisation » : « Prenons les choses à la racine, la véritable école du self-governement chez tous les peuples libres, c'est la commune ».

(3) *Rev. d'adm.* mai 1909.

Cependant la décentralisation ne serait en France que le retour à un ancien état de choses (1), et le plus sérieux obstacle, notre passion de l'uniformité, paraît susceptible d'être usé peu à peu. Nous serions même portés à estimer la décentralisation « naturelle » et « nécessaire », car ne semble-t-elle pas conditionner la démocratie, ne semble-t-elle pas pouvoir seule stabiliser le régime, poursuivre l'éducation civique, estomper les tyrannies successives de majorités d'opinions opposées, écarter le danger d'une usurpation de la souveraineté par une oligarchie de fonctionnaires, substituer enfin aux bureaux anonymes des élus responsables. Et dans la voie décentralisatrice c'est par la commune qu'il faut commencer : il en coutera moins à cette passion d'uniformité de voir une physionomie administrative propre à chaque commune qu'à chaque région ; d'ailleurs sans communes libres tout essai de regionalisme paraît bien être voué à l'insuccès.

La tâche, au surplus, n'est pas effrayante ; que l'administration n'entrave pas les initiatives municipales, que le législateur laisse aux municipalités le soin de pourvoir librement aux services obligatoires et la décentralisation communale est réalisée. N'est-elle pas toujours d'actualité cette phrase que M. Vivien écrivait en 1859 (2) : « Ne répudions pas les lois sous l'empire desquelles les communes ont été si longtemps administrées. Corrigeons-les,

(1) De Ferron. *op. cit.*

(2) Vivien. *Etudes administratives*, 3e éd. 1859. T. II p. 21.

développons les germes de liberté qu'elles contiennent, effaçons la servitude. C'est la conduite à la fois la plus simple et la plus prudente, c'est l'exemple que nous a donné la Belgique. Quand à son tour, la Belgique a inauguré sur son territoire le règne de la liberté, elle a su trouver dans les lois que la France lui avait laissées, des cadres pour les institutions les plus libérales ; au lieu de les briser elle s'en est servi avec une prévoyante habileté. Elle a détruit la centralisation, affranchi ses provinces et ses communes et assuré ainsi son repos intérieur. »

Vu : *Le Doyen,*
CAUWÉS.

Vu et approuvé :
Le Président de la Thèse,
René JACQUELIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Droit comparé.

Paul Dubois. — Essai sur les finances communales. Paris 1898.

De Ferron. — Institutions municipales et provinciales comparées. Paris 1884.

Emile Flourens. — L'organisation administrative et judiciaire en Belgique et en France. Paris 1867.

Luc Gazeau. — L'évolution des libertés locales en Belgique et en France au cours du XIXe siècle. Paris 1905.

II. — Droit belge.

E. Giron. — Dictionnaire de Droit administratif et de Droit public. Bruxelles 1895.

Pandectes belges. — Bruxelles 1898-1909.

Bernimolin. — Les Institutions provinciales et communales de la Belgique. Bruxelles 1891.

Biddaer et *Sommershausen*. — Commentaire législatif du Fonds communal. Bruxelles, novembre 1906.

Eugène Brées. — Les régies et les concessions communales. Bruxelles 1906.

— L'orientation nouvelle des régies communales. Bruxelles, Revue Economique, mars 1907.

P. Errera. — Institutions communales belges (extension de l'Université de Bruxelles).

— Traité de droit public belge (bibliothèque internationale de droit public). Paris 1906.

Faider. — L'autonomie communale. Bruxelles 1877.

E. Giron. — Le droit administratif de la Belgique. Bruxelles 1885.

Ch. de Gronkel. — Essai sur l'institution des commissaires spéciaux. Bruxelles 1884.

Leemans. — Les impositions communales. Bruxelles 1866.

O. Orban. — Le droit constitutionnel de la Belgique (deux volumes parus). Paris-Liège 1906-1908.

Louis Richald. — Les finances communales. Bruxelles 1892.

Seresia. — Droit de police des Conseils communaux. Gand 1879.

Wiliquet et *Bellefroid.* — La loi communale et les lois modificatives. Frammeries 1900.

Annales et documents parlementaires (publication officielle).

Annuaire statistique de la Belgique (ministère de l'Intérieur et de l'Agriculture).

Journal des administrations communales. Bruxelles depuis 1863.

Moniteur officiel de la Belgique.

Revue communale. Bruxelles depuis 1868.

Revue de droit belge. Bruxelles depuis 1886.

Revue de l'administration et du droit administratif. Bruxelles depuis 1854.

III. — Droit français.

Bequet. — Répertoire administratif.
Dalloz. - Code des lois politiques et administratives.
Pandectes françaises.

René Accolas. — Finances communales. Paris 1898.
D'Avenel. — La Réforme administrative. Paris-Nancy 1895.
H. Berthelemy. — Traité élémentaire de droit administratif.
— Les Institutions municipales de la France (Scripten des vereins für social-politik. Verfassung und Fervaltung-organisation der Stadte) Leipsig 1898.
Bloch. — Statistique générale comparée de la France. Paris 1875.
E. Copper. — Les industries communales. Paris 1906.
P. Deschanel. - La décentralisation. Paris-Nancy 1895.
Dupont-White. La centralisation. Paris 1876.
Haurıou. - Précis de droit administratif.
Pierre Mercier. — Les exploitations municipales commerciales et industrielles. Paris 1905.
Vivien. - Etudes administratives. Paris 1859.

Annuaire statistique (ministère du travail).
Revue communale. Paris depuis 1892.
Revue du droit public et de la science politique. Paris depuis 1894.
Revue générale de l'administration. Paris depuis 1878.
Revue municipale. Paris depuis 1897.

Revue politique et parlementaire. Paris depuis 1894.

Revue de statistique et de législation comparée. Paris depuis 1877.

Situation financière des communes (ministère de l'Intérieur).

Statistique générale de la France.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — *Historique et Principes généraux* 5

PREMIÈRE PARTIE

Organisation 15

Constitution des communes 15

CHAPITRE PREMIER. — *Le corps communal* 21

I. — Le conseil 21

II. — Les échevins et bourgmestre 29

III. — Des membres du corps communal 41

CHAPITRE II. — *Autres organes communaux* 61

I. — Agents 61

II. — Établissements subordonnés et groupement de communes 64

CHAPITRE III. — *Autorités extra-communales* 69

DEUXIÈME PARTIE

Attributions 79

CHAPITRE PREMIER. — *Police* 84

I. — Subdivisions de la police. Domaine de la police communale 84

II. — Exercice de la police communale 96
III. — Exercice de la police judiciaire et de la police administrative générale 110

CHAPITRE II. — *Voirie, instruction et assistance* 113
I. — Voirie 113
II. — Instruction publique 121
III. — Assistance publique 125

CHAPITRE III. — *Limites de l'activité communale* 135

CHAPITRE IV. — *Mode de l'activité communale* 154

TROISIÈME PARTIE

Finances 163

CHAPITRE PREMIER. — *Patrimoine* 165

CHAPITRE II. — *Budget* 171
I. — Etablissement du budget 171
II. — Exécution du budget et comptabilité 178

CHAPITRE III. — *Impôts* 179

CHAPITRE IV. — *Dotations* 195

CONCLUSION 207

BIBLIOGRAPHIE 211

AR. ROUSSEAU, IMPRIMEUR-EDITEUR, PARIS.